

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RÉGIME JURIDIQUE
DU
SOUS-SOL MINIER
EN ROUMANIE

(LOI DES MINES DE 1924)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 4 juin 1926, à 3 heures

PAR

Nicolas I. MORUZI

Docteur ès sciences politiques et économiques
Référendaire stagiaire au Conseil Législatif de Roumanie

Président : M. GEORGES RIPERT, Professeur

Suffragants { *MM. DEMOGUE, Professeur*
MESTRE, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RÉGIME JURIDIQUE
DU
SOUS-SOL MINIER
EN ROUMANIE
(LOI DES MINES DE 1924)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 4 juin 1926, à 3 heures

PAR

Nicolas I. MORUZI

Docteur ès sciences politiques et économiques
Référéndaire stagiaire au Conseil Législatif de Roumanie

Président : M. GEORGES RIPERT, *Professeur*

Suffragants { MM. DEMOGUE, *Professeur*
MESTRE, *Professeur*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

A MES PARENTS



Reconnaissance.

LE RÉGIME JURIDIQUE
DU
SOUS-SOL MINIER
EN ROUMANIE

(LOI DES MINES DE 1924)

INTRODUCTION

Avant d'aborder le fond de cette étude sur le régime juridique du sous-sol minier en Roumanie nous tâcherons d'expliquer ce qu'on entend par la notion de *mine* et de *politique minière*.

Dans son acception la plus étendue la notion de *mine* embrasse toutes les masses et substances minérales ou fossiles enfouies dans le sein de la terre ou existant à la surface.

Dans un sens encore assez large mais autre que le premier, on entend par mine « l'activité économique par laquelle les minéraux sont détachés de la terre et préparés pour être livrés au commerce. La totalité des travaux d'exploitation à savoir : la construction des galeries, l'extraction de la substance minérale, ou la séparation des matières étrangères forment ensemble ce qu'on appelle une mine » (1).

1. Dr Léon, *Politica Miniera în diferitele state*. Bucares, 1915, p. 3.

Dans un sens plus restreint (juridique), on entend par *mine* la seule exploitation des minéraux, qui pour des raisons économiques et de sûreté de police, sont soustraits au droit de jouissance du propriétaire de la surface, et assujettis à des lois spéciales de droit minier (1).

Voici l'explication de la notion de mine donnée par M. Aguillon, dans son ouvrage concernant « *La Législation des mines en France* (2) ». Il entend par mine, minière et carrière :

a) « ... le gîte d'une substance minérale, pris dans son entité géologique, c'est-à-dire le filon, la couche ou l'amas dans lequel elle est contenue... »

b) « ... l'ensemble des travaux qui servent à exploiter un gîte... »

Les deux conceptions sont d'ordre technique ; la première relève plus de la géologie, la seconde de l'art de l'exploitation.

c) « ... l'ensemble de droits, soit sur le gîte, soit sur la substance du gîte, qu'on peut acquérir ou dont on peut jouir dans les conditions variables suivant la classe dans laquelle le gîte ou la substance ont été placés par la loi... » (mine, minière, carrière) ; ce dernier sens sous lequel les trois mots : mine, minière et carrière peuvent être entendus se rapporte exclusivement au langage juridique.

La classification considérée à ce dernier point de vue

1. Dr Léon, *op. cit.*, p. 4.

2. Aguillon (Louis), *La législation des mines en France*, Paris, 1903, p. 58.

constitue la classification légale des substances minérales ou fossiles.

La loi française des mines de 1810, maintenue sur ce point de vue, par la nouvelle loi de 1919, fait cette classification tripartite selon la nature de la substance minière sans envisager le procédé d'exploitation (qu'il soit à ciel ouvert ou souterrain).

Dans le sens légal et plus restreint, on considère seulement comme mines proprement dites, d'après le texte même de la loi française de 1810 : « celles connues pour contenir en filons, en couches ou en amas : de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer, en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, du pétrole ou des gaz combustibles, de l'alun et des sulfates à base métallique. »

On entend par carrières les masses « renfermant les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierre à plâtre, les pozzolanes, les trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais, le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines » (1).

1. Loi française de mines de 1810.

On entend par minières les masses comprenant « les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes (1) ».

De la simple définition de la mine telle qu'elle a été donnée par la loi française de 1810 (2), maintenue par la loi de 1919, il ressort qu'il s'agit d'une immense richesse qui sert de matière première à la plus grande partie de l'industrie, surtout métallurgique, à la fabrication des produits chimiques, aux moyens de transports par terre, par mer, ou aériens, ou comme combustible en général, etc.

C'est dans la terre qu'on trouve les plus grands générateurs d'énergie : gaz naturel, charbon de toutes sortes et surtout le pétrole, qui pour la Roumanie est d'une importance capitale. Ce pays est un des rares producteurs de pétrole et d'une qualité supérieure.

Insister davantage sur l'importance des mines et des richesses que la terre enferme, serait s'engager dans de vastes études économiques, très intéressantes, mais qui ne font pas l'objet de l'étude que nous nous sommes proposé de faire dans ce modeste ouvrage.

Nous passerons directement à l'étude du régime juridique du sous-sol minier en Roumanie, mais non sans préciser à l'avance une notion d'usage commun : *la politique minière*.

1. Loi française de mines de 1810.

2. La loi roumaine établit la classification bipartite en mine et carrières.

La vie et l'activité d'un pays sont en relation directe avec les phénomènes économiques. Pour que ce pays puisse prospérer, il doit suivre de près tous les changements intervenus dans la vie économique. L'Etat comme représentant des intérêts du pays et de la nation doit par ses organes, diriger l'activité dans le sens indiqué par les nouveaux phénomènes économiques qui continuellement se font jour.

Ces directives en vue d'un but économique et prospère, font l'objet de la politique économique d'un pays. Cette politique économique a plusieurs branches suivant qu'elle s'attache à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, aux transports, aux mines, etc..

Toutes ces branches font l'objet d'une politique distincte, adaptée à l'actualité et devant suivre de près les changements intervenus dans la vie économique générale. Il en résulte donc la politique agricole, commerciale, industrielle, de transport, minière, etc.

Si pour toutes ces branches, il faut que l'Etat intervienne, ce sera à plus forte raison pour les mines, dont les substances sont indispensables à la vie économique, se trouvent en quantité limitée et se consomment sans plus jamais se reproduire.

La politique minière, qui nous intéresse spécialement serait l'ensemble de mesures prises en vue du développement et de la prospérité économique minière. Dans une pareille conception, cette politique est un art. L'étude des mesures et la connaissance des moyens

— en vue du but indiqué — forment l'objet de la politique minière comme science (1).

Eu égard aux caractères distinctifs et à la grande importance des substances minières en général, vu l'utilité particulière de certaines mines et les difficultés auxquelles se heurte leur exploitation, une politique minière est indispensable.

Pour mener la politique minière, l'Etat, comme représentant des intérêts généraux a à sa disposition plusieurs moyens, dont le principal et le plus efficace, nous semble être la création d'une législation minière édictant des principes de droit en concordance avec la vie économique.

Entre les principes de droit et la matière à laquelle ils s'appliquent il y a une relation étroite, on peut dire comme le fait M. Léon (1) « un lien de cause à effet ». Les principes de droit peuvent influencer dans des sens différents sur la vie économique d'un pays ; de même que cette vie exerce des influences sur les principes de droit.

« La législation minérale d'un pays, à un moment de son existence, doit, pour être rationnelle, pour donner tous ses fruits, c'est-à-dire produire le plus grand bien, se plier à la fois et à la législation générale et à la situation économique », dit M. Aguillon (2).

La législation minière doit établir les normes de droit quant à la propriété des mines, aux relations

1. Dr Léon, *op. cit.*

2. Aguillon, *op. cit.*, p. 5.

entre les mines et la surface et les exploitations voisines, etc. Ces normes ne sont pas données par le droit commun parce qu'il a été fait pour les rapports relatifs à des choses d'une nature différente.

Nombreuses et diverses ont été les solutions formulées par la doctrine, et mises en pratique par les législateurs en ce qui concerne la propriété de la mine, le droit d'exploiter les substances minérales et d'en disposer. La difficulté était de trouver le principe s'adaptant le mieux aux besoins de chaque pays. Malgré tout on peut les rattacher dans leurs traits essentiels, à quatre systèmes distincts.

a) *Système de l'accession.* — Dans ce système la mine fait partie intégrante de la propriété du sol. Le propriétaire de la surface peut exploiter la mine et en profiter comme bon lui semble et selon son intérêt personnel.

Les critiques qu'on apporte à ce système sont nombreuses : d'ordre juridique et d'ordre économique. On reproche à cette propriété de n'avoir aucune base juridique et d'aboutir au morcellement de la mine suivant les limites de la propriété de la surface.

b) *Système de la domanialité.* — Dans ce système la mine est considérée comme propriété de l'Etat. Il en dispose comme de tout autre bien domanial, la concède pour le temps et sous les conditions qu'il estime les plus favorables pour lui. L'exploitation se fait sur la base d'un contrat dont les conditions sont librement débattues entre les contractants sauf quel-

ques dispositions légales relatives au fond ou aux formalités qui doivent être accomplies comme en matière de vente ou de location des biens domaniaux ordinaires.

c) *Système de l'occupation (invention, res nullius).*

— Dans ce système les mines sont considérées comme n'appartenant à personne ; ni l'Etat, ni les particuliers n'ont de droit à prétendre sur les substances minérales. Elles sont des *res nullius*. Celui qui les découvrira aura le droit de les mettre en valeur, de les exploiter à son profit.

Même dans ce système on rencontre trois types différents selon les conditions d'application : 1^o lorsque pour l'exploitation on n'exige aucune obligation d'exécuter préalablement des travaux ; 2^o lorsqu'on exige la preuve de l'existence de la substance minérale dans son gisement naturel ; 3^o ou lorsqu'enfin on exige la preuve de l'existence du gisement et de la possibilité d'exploitation.

d) *Système de la concession de droit régalien.* — Dans ce système le gisement minier non concédé constitue également une *res nullius*. Personne ne peut revendiquer la propriété, mais l'Etat seul peut constituer des droits d'exploitation en faveur des particuliers, qu'il peut librement choisir. Il agit comme puissance publique dans l'intérêt de l'exploitation et de la mise en valeur du gisement minier. Mais l'Etat a seulement le pouvoir quant au choix de l'attributaire et à la détermination des limites de la concession ; les conditions

de la concession (charges et droits de la propriété) sont fixées par la loi.

Dans le système de la domanialité, qui se rapproche en partie du précédent, les conditions de la concession sont librement débattues par les parties.

On donne encore comme possible le système de l'adjudication publique avec une préférence au profit de l'inventeur.

Par l'étude qui va suivre on pourra se rendre compte des systèmes qui ont régi la propriété et l'exploitation des mines en Roumanie au cours des temps et quel est le régime légal à l'heure actuelle, régime institué seulement depuis 1923-1924 et qui n'a pas encore eu le temps de montrer ses vertus pratiques.

Nous avons divisé la matière de notre sujet de la façon suivante :

Dans un premier chapitre nous ferons connaissance avec la richesse minière roumaine, avec son mode de répartition sur le territoire du pays, et avec son importance au point de vue économique, politique, national, etc.

Dans un second chapitre nous exposerons les principes directeurs de la législation minière au cours des temps en Roumanie, avec un très court aperçu sur le droit romain.

Dans un troisième chapitre nous étudierons la nécessité d'une nouvelle législation avec d'autres directives et principes, marquant le début d'une politique minière nouvelle. Egalement nous étudierons le régime de la Constitution de 1923.

Dans un quatrième et dernier chapitre nous analyserons la mise en application par la loi spéciale des mines, du nouveau principe de la Constitution.

Mais comme cette loi est un vrai code minier pour la Roumanie, nous bornerons notre étude uniquement aux questions de propriété minière, de droit de recherche, de l'institution et de l'octroi de la propriété minière, des droits et des obligations du concessionnaire.

Aussi nous ferons une place spéciale à la question des droits acquis dans la nouvelle législation minière.

CHAPITRE PREMIER

BREF APERCU SUR LA RICHESSE ROUMAINE ET SON IMPORTANCE AU POINT DE VUE ECO- NOMIQUE, SOCIAL, POLITIQUE ET NATIONAL EN ROUMANIE

C'est pour se faire une idée de la répartition et de la quantité des gisements miniers roumains, de leur variété et de leur importance que nous avons introduit ce chapitre qui trouverait peut-être mieux sa place dans une étude purement économique. Néanmoins nous avons jugé nécessaire qu'il s'y trouve afin de faire connaître en quoi consiste le sous-sol minier roumain auquel s'attaqua la réforme du régime minier, tant discutée, de 1923-1924.

La Roumanie d'avant-guerre, pays éminemment agricole et pétrolifère n'exportait pour équilibrer sa balance commerciale que les céréales, le pétrole et les produits de ses forêts. Elle recevait en échange des produits métalliques, machines, charbon, etc...

La Roumanie d'après guerre unifiée au point de vue politique par le rattachement de nouvelles provinces roumaines, a réalisé également son unité au point de vue économique, par les richesses minières et les industries développées de ces provinces.

Le pays changea tout à fait d'aspect au point de vue économique et si le besoin d'importer les mêmes matières qu'avant la guerre ne se fait plus sentir, l'exportation se trouve aussi diminuée. Les produits qui faisaient l'objet de cette exportation sont absorbés par les besoins du pays beaucoup plus industriel.

La richesse minière de la Grande Roumanie, qui nous intéresse, consiste dans des combustibles minéraux et dans des produits miniers, sel, métaux ordinaires et métaux précieux.

a) *Les combustibles minéraux* se trouvent en quantité considérable dans le sous-sol roumain sous les trois formes : solide, liquide et gazeuse, et s'étendent sur toute la superficie montagneuse du pays. Ils ne sont exploités qu'en partie, de sorte qu'il reste une réserve importante pour l'avenir.

Les *combustibles solides* qu'on y trouve sont : l'anthracite, la houille, le charbon brun, le lignite et la tourbe. Les mines les plus importantes sont en Transylvanie et dans le Banat. La superficie exploitée est de 46.787 hectares (1). La production a été en 1923 de 2.521.393 tonnes, dont 1.669.102 tonnes de lignite supérieur ; 560.308 tonnes de lignite ordinaire ; 232.682 tonnes de houille et 59.301 tonnes d'anthracite.

Le *combustible liquide* est le pétrole qu'on rencontre en grande quantité. A lui seul il forme la plus grande

1. Les dates statistiques sont empruntées à la Statistique officielle du ministère de l'Industrie et du Commerce (1923, 1924).

richesse minière du pays. Jusqu'en 1923 il a été soumis à un régime juridique qui a pris fin par le vote de la Constitution ; il a été assimilé aux autres substances minières et par conséquent assujetti au même régime que celles-ci : le régime de la propriété de l'Etat.

Le pétrole se trouve principalement dans la région sous-Carpathine de la Muntenie étant, dans la plus grande partie, exploité dans les départements de Prahova, Dambovitza et Buzau. Il était exploité auparavant par des moyens rudimentaires (puits) ; à l'heure actuelle il est exploité par des sondages systématiques introduits et généralisés par les grandes sociétés pétrolières.

La production du pétrole au cours de l'année 1923 a été de 1.512.302 tonnes dont 33 % sur les propriétés de l'Etat et 67 % sur les propriétés des particuliers.

La superficie concédée en vue de l'exploitation du pétrole était à la fin de l'année 1923 de 48.293 hectares dont 47.073 hectares sur les propriétés des particuliers et seulement 1.219 hectares sur les propriétés de l'Etat. Les raffineries au nombre de 63 ont distillé au courant de la même année, 1.357.224 tonnes de pétrole brut. Les produits fabriqués sont très variés ; ils consistent en essence, pétrole d'éclairage, motorine, huile de graissage, paraffine, asphalte, etc. et les résidus. Une grande partie des produits fabriqués sert à l'exportation.

L'importance du pétrole. — Négligé il y a cinquante ans, le pétrole acquit de plus en plus d'importance et

devenu l'objet de discordes et de luttes économiques et même politiques entre les grandes entreprises pétrolifères internationales. Ces organisations se rendirent compte du rôle que le pétrole sera appelé à jouer à l'avenir, et commencèrent de bonne heure leur campagne économique de possession des terrains pétrolifères.

Ainsi que pour le charbon, générateur d'énergie de première importance le siècle passé, des luttes économiques et d'acquisition se livrèrent pour la possession du pétrole qui, par sa concurrence, commença à remplacer le charbon au début du ^{xx}e siècle.

En effet le pétrole présente des avantages incontestables sur le charbon au point de vue de la force calorifique, d'où il résulte qu'à poids égal le pétrole produit plus de force calorifique. Le pétrole peut être transporté par des moyens rapides comme « pipe-lines » ; en outre les machines qui l'emploie occupent beaucoup moins de place et sont de beaucoup plus légères que les machines à charbon.

Surtout pendant la guerre l'importance du pétrole a été décisive. En 1917, M. Clemenceau en qualité de président de Conseil, écrivait au président Wilson : ... « Si les alliés ne veulent pas perdre la guerre, il faut que la France, qui lutte et reçoit à l'heure suprême les coups allemands, possède le pétrole qui, dans les luttes de demain et tout aussi nécessaire que le sang... »

Les autos, les tracteurs des engins de guerre, les avions, les transatlantiques, etc. étaient mis en marche par le pétrole ou l'essence qui est un de ses dérivés.

Et l'importance du pétrole est d'autant plus manifeste que tout en étant indispensable, il ne se trouve pas en trop grande quantité par rapport aux nécessités du monde entier et les pays qui le possèdent dans leur sous-sol, ne sont pas nombreux.

Comme le pétrole est de plus en plus recherché et comme à l'heure actuelle on ne peut pas se passer de ce produit du sous-sol, les pays qui le possèdent se trouvent dans une situation économique avantageée. Ces pays peuvent exercer ainsi une sorte de suprématie économique sur les pays dépourvus de pétrole. Aussi la ruée vers la possession des gisements pétrolifères a-t-elle poussé à la formation des sociétés formidables pour le contrôle de l'exploitation et de l'industrie de ce produit si utilisé.

La Roumanie est un des pays qui le possède en grande quantité et le pétrole de son sous-sol est d'une excellente qualité. C'est pour cela que les compagnies pétrolifères internationales ont étendu leur zone d'action sur le territoire roumain également. Mais les intérêts du pays ne correspondaient guère aux intérêts de ces compagnies qui poursuivaient une politique d'accaparement du pétrole pour assurer la suprématie de leur pays d'origine.

Le pétrole est employé dans l'intérieur du pays, brut pour le chauffage en remplacement du charbon qui ne se trouve pas en trop grande quantité, et du bois duquel on peut tirer plus de profit par son industrialisation. Distillé, le pétrole est employé pour l'éclair-

rage dans toute la campagne roumaine. Il sert à presque tous les moyens de communication mécanique et pour le développement d'autres industries avec lesquelles l'industrie du pétrole se trouve en interdépendance, etc.

Comme combustibles gazeux on trouve en Roumanie deux sortes de gaz combustibles : les gaz humides, émanant des sondes de pétrole et les gaz secs (gaz méthan) émanant des gisements dépourvus de pétrole.

Les gaz humides se trouvent dans les régions pétrolières ; le gaz méthan en Transylvanie, dans les départements de Cojocna, Târnava-mica et Târnava-maré. Suivant l'avis des spécialistes il y en aurait par an une quantité de 4 milliards de mètres cubes, dont seulement 7 % ont été utilisés en 1923 comme force motrice, pour le chauffage et l'éclairage. Le restant s'est perdu sans qu'on en eût tiré profit. Aussi en Transylvanie, des grands travaux sont en cours, afin d'utiliser le plus possible ce produit.

L'emploi du gaz sur une échelle plus étendue pour la consommation intérieure épargnerait le pétrole qui pourrait s'exporter ainsi en plus grande quantité.

b) *Les produits miniers* du sous-sol roumain représentent les uns en grande, les autres en faible quantité à peu près tous les minéraux connus. On extrait aussi des métaux précieux comme l'or et l'argent. Les mines les plus riches en or sont à Brad (Transylvanie) et les plus riches en argent dans le Maramurech. En 1923, 1.342 kilogrammes d'or et 2.341 kilogrammes d'argent ont été extraits des exploitations privées et de l'Etat.

Les métaux ordinaires extraits des minéraux sont le cuivre (71 tonnes de production en 1923), le plomb (402 tonnes en 1923), la fonte (39.102 tonnes en 1923). Il existe encore des mines de manganèse, de bauxite, d'aluminium, de pyrite, de soufre, de bismuth, de molybdène, de mercure, de graphite, de chrome, de zinc, d'ozokérite, de mica, d'asphalte, d'ambre, etc.

Un autre produit minier est le sel, qui se trouve en grande quantité et dont l'exploitation a toujours constitué un monopole d'Etat. La production de 1923 a été de 306.610 tonnes dont une partie a été exportée,

Les carrières les plus importantes en Roumanie sont celles de pierre de construction, pierre calcaire, marbre, etc. En 1923, les carrières de pierre de construction ont donné 1.191.235 mètres cubes de produit.

Pour un pays avec de telles richesses du sous-sol une politique minière s'imposait afin d'obtenir une bonne mise en valeur des gisements miniers en vue du développement de l'économie nationale ; par une production rationnelle, non seulement on peut faire face aux besoins de l'intérieur du pays mais aussi équilibrer la balance commerciale par l'exportation des produits du pays.

La politique minière doit tenir compte des caractères spéciaux des substances minières qui se trouvent en quantité limitée et se consomment sans plus jamais se reproduire. Chaque coup de pioche représente une diminution de la richesse minière.

A cause de la présence du pétrole, si important en

temps de paix et décisif en temps de guerre, la politique minière et en particulier celle du pétrole, revêt en Roumanie aussi un caractère national (de défense nationale).

Pour la réalisation d'une politique répondant à ces nécessités, l'Etat a entre autres, à sa disposition, la possibilité, par un régime minier légal, d'attribuer la propriété minière ou l'exploitation seulement, à celui qui pourra mieux la mettre en valeur ; il a également la possibilité d'établir les droits et les obligations de l'exploitant, afin de concilier tous les droits et intérêts qui pourraient exister soit quant à la propriété, soit quant à l'exploitation de la mine.

Dans le chapitre suivant nous verrons comment a été tranchée en Roumanie, au point de vue légal, la question de la propriété des mines à travers les temps.

CHAPITRE II

LE RÉGIME MINIER ROUMAIN AU COURS DES TEMPS

Quelles que soient les circonstances d'ordre technique et financier à l'intérieur d'un pays, pour le développement de l'exploration et de l'exploitation des mines, il faut qu'il existe un régime minier légal bien défini. Il faut que la situation du propriétaire du sol soit établie quant au tréfonds ; que soient établis de même la situation juridique de la mine avant et après la concession, le caractère et la nature juridique du droit du concessionnaire.

Il y a autant de problèmes qui demandent des solutions précises, certaines et stables. Pour arriver à un rendement appréciable d'une mine, c'est-à-dire à une production dépassant les frais d'exploration et d'exploitation, il faut engager de grands capitaux et s'exposer à d'innombrables risques (surtout celui de ne pas arriver au gîte espéré).

Or quel est l'explorateur ou l'exploitant qui se soumettraient à de pareils risques sans connaître à l'avance la protection que la loi leur accorde, et sans connaître la totalité des droits qui leur seraient conférés avec la

possibilité de les apprécier avant de s'engager dans l'exploration ou l'exploitation.

Nous allons voir succinctement quelles ont été les lois qui ont régi la Roumanie au cours des temps, les droits qu'elles conféraient, et dans quelle mesure leurs dispositions répondaient aux conditions sus-énoncées.

On ne s'attachera point à la législation trop ancienne parce qu'elle manque d'intérêt pour notre étude. Aussi les documents, lorsqu'ils ne manquent pas complètement, sont-ils rares, disparates et ne font nullement allusion aux mines.

Déjà dans les anciennes réglementations du ^{xvii}^e siècle « Pravilele lui Matei Basarab si Vasile Lupu », on ne trouve aucune disposition concernant les mines. M. C. Alimanisteanu (1) trouve que le fait s'explique vu l'état politique du pays : situation incertaine et guerres continuelles à l'extérieur et manque total d'industrie à l'intérieur. Le peuple s'occupait exclusivement de l'agriculture. Les invasions barbares, la domination turque, grecque et russe ne permettaient aucun développement minier et industriel.

Néanmoins il faut faire une place à part, à la pratique de la législation romaine concernant les mines.

1. Alimanisteanu C., *Le sous-sol de la Roumanie*. Bucarest. 1900.

SECTION I

A. — PRATIQUE MINIÈRE ROMAINE

On ne peut pas affirmer que les Romains ont pratiqué tel ou tel système, quant au droit de propriété et d'exploitation en matière de mines. Mais un fait se dégage ; c'est que les systèmes ont varié suivant l'époque et les lieux (1).

Sous la République et sous les premiers empereurs les particuliers semblent avoir pu exploiter pour leur compte les mines de leurs propriétés sans restrictions et sans le contrôle de l'Etat (2). Le propriétaire du sol a droit au produit des mines et des carrières qui se trouvent dans son terrain (3). Le principe de l'accès domine.

Mais il semble que ce droit est reconnu seulement dans l'Italie antique, car dans les provinces conquises, où le propriétaire n'a qu'un droit de possession, les mines sont la propriété de l'Etat (4).

Dans certaines régions l'usage local accorde à toutes les personnes le droit d'extraire la pierre des carrières

1. Aguillon, *op. cit.*, p. 19 et 20.

2. Alexandrescou D. D., *Drept Civil Român*, 1888, t. II, p. 496.

3. Cuq Ed., *Des Institutions juridiques des Romains*, 1902, Paris t. II, p. 191 citant Ulpian 31 ab., Sabinien D. XXIV 3, 7, 14.

4. D^r Léon, *Politica miniera în defuncta State și raporturile ei cu politica miniera din Romania*. Buc., 1915, p. 19.

moyennant une redevance au propriétaire qui, ne peut lui aussi extraire que pour ses besoins (1).

Dans d'autres régions, l'Etat concède l'exploitation des mines et carrières moyennant une redevance (2).

Après le ^{iv}e siècle, à la suite des conquêtes des pays ayant une richesse minérale abondante, des changements de systèmes interviennent.

Les lois byzantines reconnaissent à l'Etat le droit d'exploiter les mines des particuliers, sans leur consentement, mais avec l'obligation de la dîme (3).

De même le Code théodosien établit le droit de l'empereur sur les mines (4).

Les ordonnances de la fin du ^{iv}e siècle ne paraissent pas laisser de doute sur le principe de la séparation du fonds et du tréfonds, mais il serait trop risqué de dire que les Romains avaient pratiqué la notion tout à fait moderne qui fait du droit d'exploiter les mines, un droit de propriété (5).

Sous le Bas-Empire des restrictions nouvelles sont apportées au droit de propriété. On donne droit à l'inventeur d'exploiter une carrière à charge pour lui de payer une dîme au propriétaire du sol et une autre au fisc (6).

1. Cuq. Ed., *op. cit.*, citant Ulp, 6, *op. D.*, VIII, 4, 13, I.

2. Cuq. Ed., *op. cit.*, citant *Lex metalli Vipascensis*; Bruns, *Fontes*, 247.

3. Alexandrescou, D. D., *op. cit.*, p. 496.

4. Nacu C., *Drept civil român*, 1901, Buc., t. I, p. 770.

5. Aguillon, *op. cit.*, p. 19 et 20 citant livre 10 *De metallis et metallarus*.

6. Cuq. Ed., *op. cit.*, p. 822.

Il convient d'observer que les Romains ne distinguaient pas entre mines et carrières.

B. — DROIT COUTUMIER

Avant les premières dispositions écrites concernant les mines, c'est le droit coutumier qui a régi les pays roumains. D'après ce droit, l'exploitation des mines appartient au souverain. Mais le droit de celui-ci était limité quant aux substances minérales : il s'appliquait seulement au sel des salines et à l'or² des sables aurifères des rivières.

Pour le sel le souverain avait le monopole de l'exploitation et de la vente (1) ; pour l'extraction de l'or des sables des rivières il fallait un permis spécial délivré par le souverain. Les bénéficiaires, généralement des tziganes, devaient un impôt envers l'Etat et une redevance qui constituaient les revenus de jeunes princesses (2).

Le droit du souverain, au moins sur quelques minéraux, semble être reconnu par la coutume des pays roumains.

C. — DROIT MINIER ROUMAIN AU XIX^e SIÈCLE

Dans les Principautés roumaines, les premières traces de la législation concernant les mines se trouvent en

1. D^r Léon, *op. cit.*, p. 30 citant A. D. Xenopol, *Istoria Românilor Iassy*, 1896, t. III.

2. D^r Léon, *op. cit.*, p. 34.

Moldavie, dans le Code Calimach de 1817 (art. 509, chap. II). Suivant ce Code les mines sont la propriété absolue de l'Etat. L'article est ainsi conçu :

« Nul particulier ne peut s'emparer des métaux extraits du sein de la terre tels que : or, argent, ou de ceux amassés aux bords des rivières et ruisseaux, cuivre, fer ou encore alun, vitriol, salitre, soufre, sel, etc., car ils appartiennent au « Prince ».

Cet article établit donc le système de la domanialité des mines pour la province roumaine de Moldavie.

Par le paragraphe 382 du même Code, les revenus des mines (bains, salines) sont prévus parmi les recettes de l'Etat, du « Prince ».

Tout autre semble avoir été le système imposé à l'autre province roumaine, à la Valachie.

Suivant le Code Caragea de 1819, article 1^{er} (chap. I, 2^e partie) la mine paraît appartenir au premier occupant, à l'inventeur, mais le principe est à peine vaguement indiqué. Voici le texte :

« Tout objet sans maître appartiendra à celui qui « s'en emparera le premier. Par conséquent les pierres « précieuses que nous trouverons sur les terrains publics « nous appartiendront *sauf les trésors* enfouis, qui appartiennent au « Prince » (1). »

M. Dissescou, professeur de Droit constitutionnel à la Faculté de Bucarest, se demande si la mine n'est pas un grand trésor.

1. Bujoreanu I, *Colectiune de legiurile României vechi si noi* Bucarest, 1873-1875 (3 volumes), t. I^{er}, p. 436.

Néanmoins il semble que le Code, à cette époque-là, a eu en vue plutôt les bijoux et les monnaies cachées dans la terre, lors des invasions barbares dont les Principautés roumaines ont été le théâtre.

En comparant les deux textes moldave et valaque, on peut se rendre compte qu'il y a une différence de système entre les deux Principautés roumaines, à la même époque. En Moldavie, on a le système de la domanialité, l'Etat propriétaire de la totalité de la richesse du sous-sol ; en Valachie, le système du premier occupant, de l'inventeur (*res nullius*).

Mais, ni dans l'un, ni dans l'autre de ces deux systèmes, le propriétaire du sol n'est considéré comme propriétaire du tréfonds.

Plus tard, les Règlements Organiques, imposés par le Protectorat russe en 1832, ont établi pour les deux Principautés roumaines un système commun. C'est l'application du système dominant en Russie et on reconnaît de suite dans ce système russe la tendance de résoudre le problème des mines conformément aux principes du Code Napoléon.

ART. 178. — « Lorsqu'on découvrira des mines dans
« la propriété d'un particulier, celui-ci sera libre de
« les exploiter lui-même ou de les affermer à un autre,
« selon son bon plaisir, sous condition d'abandonner
« à l'Etat un dixième du revenu en nature, ou de payer
« à la Trésorerie un dixième du revenu, déduction
« faite, dans les deux cas, des frais d'exploitation. »

ART. 179. — « Pourtant si on constate que le pro-

« propriétaire de la terre où l'on a découvert ces mines,
 « dans un délai de dix-huit mois accordé par le Prince,
 « n'a pas eu les moyens d'exploiter lui-même, ni voulu
 « concéder à un autre, le Prince et l'Assemblée ordinaire
 « (Obicinuita Adunare) délibéreront sur les moyens
 « d'exploiter ces mines, tout en réservant au proprié-
 « taire de la terre 10 0/0 du revenu, déduction faite
 « des frais d'exploitation et tout en le dédommageant
 « convenablement pour les dégâts que les fouilles ou
 « l'exploitation des mines auraient causés.. »

« Le pétrole brut (goudron) les pierres de taille (car-
 « rières) ainsi que les autres produits de ce genre dont
 « on fait usage constant dans la principauté ne paie-
 « ront pas de décime. »

Le système des Règlements organiques de 1832, de la Moldavie (art. 165, chap. IV, sect. V) et de la Valachie (art. 178, et 179, chap. IV, sect. V) semble *au premier abord* s'éloigner du principe de droit domanial des mines pour s'approcher du principe de l'accession, dans lequel le propriétaire du sol est aussi propriétaire du tréfonds.

Nous avons dit « au premier abord », car le principe ne joue que lorsque le propriétaire est disposé à exploiter lui-même ou à concéder dans un délai de dix-huit mois en Valachie et de cinq ans en Moldavie.

Faute d'exploitation de la mine, le Prince après avoir délibéré avec l'Assemblée ordinaire, peut procéder à l'exploitation de la mine, ou la concéder à une tierce personne qui est obligée de payer au proprié-

taire du sol une redevance de 10 % sur le revenu net.

Donc, le droit du Prince sur les mines est confirmé : il peut exploiter ou concéder l'exploitation, lorsque le propriétaire du sol n'exploite point.

Mais ce n'est pas tout ; même au cas où le propriétaire exploite lui-même, il doit à l'Etat une redevance de 10 %. On reconnaissait donc un droit de l'Etat sur la mine. Ce 10 % ne représentait pas un impôt foncier, comme on serait peut-être tenté de le croire, car à l'époque où les Règlements organiques l'ont établi, l'impôt foncier n'existait pas en Roumanie. Ce dixième représente le droit de l'Etat sur la propriété de la mine (1).

Dans les deux Principautés les gisements de pétrole sont laissés à la disposition du propriétaire du sol. D'ailleurs l'exploitation était rare, de petite importance et on ne pouvait point soupçonner le rôle que le pétrole était appelé à jouer dans l'avenir. Il était même exempté de toute taxe sur le revenu.

Par contre le sel était soumis au droit domanial. On maintint néanmoins l'obligation de donner un dixième du revenu au propriétaire du sol, de le dédommager des dégâts subis à la surface du fait de l'exploitation, mais nul ne peut exploiter une saline, car elle appartient à l'Etat.

Les Règlements organiques s'approchent par leur principe du Code Caragea (Valachie) et s'éloignent en

1. Nacu C. *Dreptul Civil Român* Buc., 1901, p. 771.

même temps du Code Calimach (Moldavie). Mais ce rapprochement est plutôt illusoire, car nous avons vu que l'Etat peut procéder à l'exploitation des mines des particuliers.

Pour l'exploitation, il est établi une sorte de servitude (légale) de la mine sur la surface, afin que le tréfonds puisse être exploité.

Mais l'Etat peut-il utiliser la surface sans le consentement du propriétaire, pour exploiter la mine. La réponse n'est pas donnée par les textes, mais semble être affirmative car il serait impossible de pouvoir exploiter ou concéder, sans avoir la possibilité matérielle de faire à la surface les travaux nécessaires en vue de l'exploitation.

Voilà quel était l'état de la législation minière roumaine avant le Code civil de 1864. Il n'y a pas de principe très bien défini mais une chose s'en dégage : l'Etat a beaucoup plus de pouvoir, pour ne pas dire de droit, sur le sous-sol que le propriétaire du sol, dont les droits sont circonscrits et entachés de restrictions.

D. — CODE CIVIL DE 1864

C'est le Code civil du 4 décembre 1864, dans ses articles 489 à 492, qui semble établir un principe « un peu plus net » ; c'est-à-dire celui de l'accession : la propriété du dessus emporte celle du dessous.

Nous avons dit « un peu plus net », car lui aussi est soumis à une restriction, celle édictée par la loi et

les règlements des mines et les lois et règlements de police, comme nous le voyons par le texte du Code civil que voici :

ART. 489. — « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. »

C'est le principe assez clair, sans les articles suivants :

ART. 490. — « Le propriétaire peut faire à la surface toutes les plantations et les constructions qu'il jugera à propos, sauf les exceptions établies au chapitre des servitudes. »

ART. 491. — « Le propriétaire peut faire au-dessous du sol toutes les constructions et les fouilles qu'il jugera à propos et en tirer tous les profits qu'elles lui fourniront, *sauf les modifications prévues par la loi et les règlements relatifs aux mines*, de même que les lois et règlements de police. »

Ce sont les dérogations.

Ces trois articles ne sont que la reproduction de l'article 532 du Code civil français qui établit le même principe et les mêmes dérogations. Le troisième paragraphe de l'article 532 du Code français fait allusion *aux lois relatives aux mines*. Il s'agit des lois déjà existantes et par la suite une autre loi minière ne tarda pas d'être votée, le 21 avril 1810.

L'article 491 du Code roumain concernant les dérogations au principe énoncé par l'article 489 dit : « Par la loi » (au singulier). A quelle loi a voulu faire allusion cet article ?

C'est au Code Calimach et au Règlement organique, soutenait M. Dissescou, lors des débats parlementaires sur la Constitution en 1923 (1).

C'est au Règlement organique seul, ou à une loi des mines à venir, soutiennent d'autres auteurs (2). Ils allèguent que seul le Règlement organique était en vigueur dans les Principautés roumaines unies, écartant le Code Calimach de la discussion ; ils admettent comme possible que le Code civil ait fait allusion à une loi à venir ; ils puisent leurs argumentations dans la Constitution du 1^{er} juillet 1866 qui, dans son article 131, § 7, ordonnait l'élaboration d'une loi des mines et même dans un bref délai.

C'est à cette seconde interprétation que nous nous rallions. Mais que ce soit au Règlement organique même ou à la loi à venir que l'article sus-énoncé fait allusion, une chose est certaine : c'est que le principe énoncé subit des dérogations qui lui donnent une couleur tout à fait autre, et l'Etat garde toujours ses pouvoirs sur le sous-sol minier et sur l'exploitation de la mine.

Nous voyons dans le Code de 1864 une disposition législative établissant pour les Principautés roumaines unies, un seul régime minier, à première vue celui de l'accession ; mais c'est seulement une illusion, car immédiatement après le principe, il y a les dérogations : le renvoi à une loi spéciale concernant les mines. Nous

1. Dissescou, Débats parlementaires, Constitution de 1923.

2. Gane Al, *Le Régime minier Roumain et la Nationalisation du sous-sol*, Paris, 1924, p. 31.

allons voir que si cette loi ne change pas le principe, elle le présente sous une forme qui ne ressemble pas beaucoup au principe de l'accession.

Par cet aperçu succinct on voit que le propriétaire de la surface ne semble pas avoir été propriétaire absolu du sous-sol et que l'Etat s'est toujours réservé un droit de propriété sur la mine, droit représenté par un prélèvement sur le produit de l'exploitation. On ne saurait soutenir que le dixième prévu par le Règlement organique représente un impôt foncier, à une époque où cet impôt était inconnu en Roumanie. C'est un véritable droit de propriété de l'Etat sur la mine en exploitation, droit qui se trouve plus ou moins *défini*, mais qui a toujours existé dans la législation minière roumaine, au cours des temps.

SECTION II

Le régime de la loi des mines de 1895

La loi qui établit pour le sous-sol roumain un régime plus stable et mieux défini, est celle du 21 avril 1895, ordonnée par la Constitution de 1866 et prévue par le Code civil de 1864 dans l'article 491.

C'est cette loi qui sert de fondement pendant une période d'à peu près quarante années au développement de l'exploitation minière et des industries en dérivant ; c'est sur les principes de cette loi que se sont

conclus tous les contrats de concession de mines et surtout de pétrole en Roumanie (ancien royaume).

Et c'est pour toutes ces raisons-là que nous prêterons une plus grande attention à cette loi, et que nous analyserons en détail le régime juridique qu'elle a établi.

Avant d'aborder cette étude, il est nécessaire de dire que la loi roumaine des mines du 21 avril 1895 est calquée en grande partie sur la loi française du 21 avril 1810. Néanmoins, il est des questions qui ont été résolues d'une façon tout à fait différente de la loi française et dont nous allons nous rendre compte au cours de cette étude.

D'une part, pour satisfaire au Code civil de 1864 et à la Constitution de 1866 qui demandaient, dans un bref délai, une loi concernant les mines ; d'une autre part, pour répondre à la nécessité d'une législation minière stable, qui se faisait de plus en plus sentir, cinq projets ont été déposés au Parlement. Ce sont : *a)* le projet Orbescou en 1863 ; *b)* le projet de J. Cantacuzen en 1870 ; *c)* de N. Cretzulescou en 1873 ; *d)* de D. Dabija en 1884 ; et *e)* le dernier, projet d'initiative parlementaire en 1886. Tous eurent le même sort, ils ne vécurent que dans les cartons de la Chambre des députés ou du Sénat.

A peine en 1895, les Assemblées législatives, après de vifs débats, surtout sur la Constitutionnalité, votèrent le projet de loi d'initiative gouvernementale, déposé par le ministre de l'Industrie P. P. Carp. Ce projet

devint par la suite la loi des mines du 21 avril 1895.

Nous passerons en revue les principes que cette loi établit :

a) Quant à la classification des substances minérales ;

b) Quant à la propriété de la mine avant la concession ;

c) Quant à la propriété de la mine après la concession et au droit du concessionnaire.

Ce sont des questions très intéressantes à connaître avant d'approfondir le régime actuel qui diffère de celui de la loi de 1895, et auquel s'attaqua la grande réforme de 1923 et 1924.

a) *La classification des substances minérales et des fossiles.* — La loi de 1895 les classe en deux catégories : mines et carrières.

On trouve dans la loi une énumération limitative des substances qui entrent dans la première catégorie et qui seules sont assujetties à la loi des mines.

Les carrières sont laissées à la libre disposition du propriétaire du sol, à condition pour celui-ci de se conformer à certaines règles, uniformément admises dans les pays étrangers, concernant la dégradation de la surface et la sécurité des ouvriers.

Les minières sont considérées comme mines et assujetties de ce fait au même régime.

La loi roumaine s'écarte de la loi française de 1810 qui range les substances minérales et fossiles en trois

catégories : mines, minières et carrières, chacune avec un régime spécial.

Le rapporteur de la loi de 1895 au Sénat, Gr. Tocilescou soutint que la classification bipartite est supérieure à la classification tripartite car elle écarte les difficultés relatives à la distinction à faire entre les minières concessibles et non concessibles (1).

b) *La propriété de la mine avant la concession.* — La loi de 1895 ne se prononce pour aucun des quatre systèmes possibles de propriété des mines. Elle fait un compromis entre le système de l'accession et de droit régalien, créant un système intermédiaire. La loi reconnaît au propriétaire du sol la propriété au sous-sol mais seulement en principe, car elle apporte des restrictions qui déforment tout à fait le principe.

La loi déclare l'unité de la propriété du sol et du sous-sol, et reconnaît au propriétaire du dessus un droit sur le dessous, mais à une condition : *qu'il mette en valeur la mine*. À la vérité, la loi n'accorde au propriétaire du sol qu'une simple faveur, celle de la priorité pour l'exploration et une autre déjà plus atténuée pour l'exploitation.

Pour les excursions et recherches à la surface, l'Etat peut accorder des permis à quiconque : Roumain ou étranger sans que le propriétaire du sol puisse s'y opposer. Le propriétaire peut faire ces recherches sans qu'une autorisation lui soit nécessaire.

1. *Desbaterile Senatului*, n° 35 du 9 février 1895.

Une fois la mine découverte, le propriétaire du sol peut continuer lui-même à explorer s'il le veut. L'inventeur aura droit à une redevance de 0,50 % du revenu net, si l'exploration et l'exploitation portent sur la substance découverte par lui et dans un délai maximum de cinq ans. Pour explorer, le propriétaire du sol, comme toute autre personne, doit avoir un permis administratif délivré par le Ministère des Domaines, conformément à la loi. Si le propriétaire se refuse à explorer, l'Etat peut explorer pour son compte ou concéder ce droit à une tierce personne. L'inventeur est préféré à la condition qu'il accomplisse quelques formalités requises par la loi.

Pour l'exploitation, le propriétaire du sol a le même droit de priorité, mais avec l'obligation de s'associer avec l'explorateur.

La loi établit à côté du droit du propriétaire du sol un droit à l'exploitation en faveur de l'explorateur. La raison de cette création de la loi est de donner un stimulant aux explorateurs qui ont à faire des dépenses d'essais et qui subissent les risques de l'exploration.

Si le propriétaire se refuse à l'exploitation, l'Etat accorde ce droit à l'explorateur qui doit payer au propriétaire au sol : a) un fermage pour la surface occupée par l'exploitation de la mine ; b) le montant des dégâts causés à la surface ; c) une redevance de 4 % du revenu net de l'exploitation. Cette redevance a été portée à 5 % par la loi du 5 mai 1900. Néanmoins, dans un délai de deux mois le propriétaire du sol peut déclarer

vouloir prendre part à l'exploitation sous forme d'association. La direction appartient de toute façon à l'explorateur qui a déjà engagé des capitaux dans les travaux d'exploration.

Faute d'explorateur désireux ou capable d'exploiter, et si le propriétaire se refuse d'exploiter la mine découverte, l'Etat peut exploiter pour son compte ou accorder ce droit à un tiers particulier ou à une société, qui fournissent suffisamment de garanties financières et techniques, en vue d'une bonne exploitation. Ce tiers a l'obligation de payer 1 % du revenu net de l'exploitation à l'explorateur outre les droits à payer au propriétaire du sol. Les travaux d'exploitation peuvent commencer sans l'assentiment du propriétaire du sol sur son terrain et peuvent s'étendre jusqu'à une distance horizontale de 100 mètres de ses locaux ou travaux d'art.

On s'aperçoit bien vite que le système établi par la loi, quoique soi-disant inspiré du Code civil, donc semblant s'approcher du système de l'accession, contient quelques restrictions qui donnent droit à l'Etat d'intervenir, lorsque le propriétaire refuse de faire valoir sa priorité par une explication.

Cette intervention est manifeste quant au pouvoir d'accorder le droit d'excursion et de recherche, d'octroi du permis administratif pour que le propriétaire lui-même puisse explorer et surtout de concéder l'exploitation à un tiers sans l'assentiment du propriétaire du sol, en cas de refus de celui-ci d'exploiter. Pour la sur-

face c'est une servitude qui s'établit en faveur de la mine. Le propriétaire n'a droit qu'aux dommages-intérêts pour les dégâts que l'exploitation de la mine entraîne, au fermage et à la redevance.

De l'économie de cette loi, il apparaît qu'elle établit deux propriétés différentes : celle du dessus et celle du dessous, mais sans le dire d'une façon expresse.

Cependant le système minier roumain de la loi de 1895 est plus libéral le que système français de la loi de 1810. Dans la législation française, la mine une fois découverte, échappe définitivement au propriétaire du sol ; celui-ci n'a aucune priorité quant à la concession de l'exploitation, qui est accordée souverainement par l'Etat. Celui-ci peut choisir à son gré le concessionnaire qu'il juge capable de faire l'exploitation sans que le propriétaire du sol puisse s'y opposer et puisse déclarer vouloir lui-même exploiter. Le seul droit qui lui est garanti, c'est le droit à une redevance payée par l'exploitant.

c) *La propriété de la mine après la concession et le droit du concessionnaire.* — Quel est le droit que l'acte de concession confère au concessionnaire ? Quel est le caractère et la nature juridique de ce droit ?

D'après la loi roumaine de 1895, la concession est accordée pour une période de soixante-quinze ans. Passé cette période, la mine revient de droit en concession perpétuelle au propriétaire de la surface ; si le propriétaire n'en veut pas, la mine est de nouveau concédée au plus offrant, à la licitation, pour une nouvelle

période de soixante-quinze ans et la redevance profite au propriétaire du sol ; la concession est accordée par décret royal.

La loi roumaine s'éloigne de la loi française de 1810 qui accorde la concession perpétuelle de la mine. Le projet roumain de la loi prévoyait lui aussi la concession perpétuelle, mais à la suite d'âpres discussions sur l'inconstitutionnalité d'une pareille concession — qui aurait créé un cas d'expropriation non prévue par la constitution — ce projet fut modifié et la durée de la concession réduite à soixante-quinze ans.

L'article 7 de la loi de 1895, qui concerne le droit que la concession confère, est ainsi conçu :

« Le droit d'exploitation qu'on obtient est accordé
« par l'Etat pour une période de soixante-quinze ans.
« Ce droit est immobilier et comme tout autre bien im-
« mobilier susceptible d'hypothèque et privilège, et
« distinct de la propriété de la surface. »

C'est donc un droit déclaré par la loi immobilier, transmissible, susceptible d'hypothèque. Il s'agit au fond d'une concession de jouissance temporaire de la mine, un droit de location ; un fermage ou location à longue échéance dont les Roumains comme les étrangers peuvent bénéficier.

Le rapporteur de la loi au Sénat, dans le rapport du Comité des délégués, déclare que le concessionnaire ne doit pas être considéré comme propriétaire, malgré le long délai de soixante-quinze ans de concession.

La loi a la faculté de déclarer immobilier un droit

qui en nature est mobilier, et vice versa ; l'exemple ci-dessus en est une application. Ce droit d'exploitation minière est un droit *sui generis*, une création de la loi.

Le droit du concessionnaire est donc immobilier et susceptible d'hypothèque, d'usufruit, etc. ; il y a néanmoins quelques entraves quant à l'aliénation. Etant donné l'intérêt général de l'Etat que l'exploitation se fasse d'une façon raisonnable pour répondre aux nécessités économiques du pays, l'article 10 de la loi établit l'unité de la mine. Il y a donc impossibilité d'aliéner par parcelles ou lots. Cette disposition est sanctionnée par la nullité de l'aliénation. La division et la cession en partie sont également interdites. Cela peut se faire avec l'autorisation de l'Etat, c'est-à-dire par un nouvel acte de concession.

La loi interdit aussi, sans l'autorisation du gouvernement, la réunion de plusieurs mines de la même nature et d'une étendue supérieure à 1.000 hectares pour les mines de combustible et dépassant 600 hectares pour les autres, que ce soit par association ou par acquisition.

La loi des mines de 1895 contient deux exceptions bien que d'ordre différent, mais d'une très grande importance. La première concerne les terrains pétrolifères des particuliers, l'autre le territoire de la Dobroudjea.

a) Les terrains pétrolifères des particuliers, à la différence de ceux de l'Etat, ne sont pas soumis à la loi générale des mines. Par une disposition exceptionnelle

contenue dans l'article 65, ils sont laissés à la libre disposition du propriétaire de la surface. C'est le système de l'accession sans restrictions. Nous allons voir plus loin les raisons données à l'appui de cette exception et quelle en a été la conséquence.

b) Le territoire de la Dobroudjea est soustrait à la loi des mines, car son sous-sol a été déclaré par la loi du 3 avril 1882, propriété de l'Etat. Donc en Dobroudjea à cette époque c'est le système de la domanialité qui règne. Comme conséquence de ce système, les propriétaires du sol ne bénéficient pas des avantages accordés par la loi des mines lors de la concession. Ils ont droit au fermage, au dédommagement pour l'occupation et la dégradation de la surface, mais la redevance de 4 % du revenu de l'exploitation revient à l'Etat, seul propriétaire du sous-sol minier.

Pour le sel, il y a un régime spécial pour tout le territoire, celui de la domanialité ; seul l'Etat a le droit d'exploiter les gisements de sel. Ils sont la propriété exclusive de l'Etat qui a le monopole de l'exploitation et de la vente.

Le caractère civil de l'exploration et de l'exploitation des mines est reconnu par la loi. Les exploitations des mines ne font pas des actes de commerce, donc ne payent pas de patente. Les tribunaux civils sont compétents pour juger les contestations et les litiges concernant les mines et leurs exploitations.

Une partie originale de la loi de 1895 est la création

de caisses de secours et de caisses de pensions pour les ouvriers mineurs.

Les caisses de secours se forment par l'association entre les ouvriers et servent à secourir ceux-ci en cas de maladie, à leur donner des indemnités en cas d'accident et à subvenir aux besoins des familles des ouvriers qui se trouvent temporairement dans l'impossibilité de travailler.

La caisse des pensions, unique pour toute l'industrie minière, est administrée par l'Etat. Elle a pour but de subvenir aux besoins des ouvriers des mines qui, à cause de graves accidents de travail sont condamnés à une incapacité permanente.

En résumé, la loi des mines de 1895 déclare en principe le gisement minier (la mine), *res nullius*, mais semble créer des droits en faveur du propriétaire de la surface. Ces droits n'ont aucune justification ni au point de vue juridique, ni au point de vue économique. La loi fait un compromis entre le système de droit régalien (avec préférence de l'inventeur) et celui de l'accession, sans s'attacher à l'un ou à l'autre ; mais de l'économie de la loi, des débats parlementaires et de l'exposé des motifs de la loi il ressort que le législateur a voulu introduire le principe de la séparation des deux propriétés : celle du sous-sol et celle du sol.

La loi introduit le système de la domanialité pour le territoire de la Dobroudjea. Elle établit deux régimes différents pour les terrains pétrolifères : soumet à ces dispositions générales les terrains pétrolifères de l'Etat

et consacrer le régime de l'accession sans restriction pour les terrains des particuliers.

SECTION III

Le régime des lois ultérieures à la loi des mines de 1895

Les solutions établissant des régimes différents pour le sous-sol du même pays ont prêté à beaucoup de critiques. Elles ont donné lieu par la suite à des lois différentes concernant les uns et les autres des terrains ou territoires. Les plus importantes sont les lois se rattachant aux terrains pétrolifères des particuliers qui sont les plus nombreux et les plus riches.

Nous commencerons par les lois concernant les terrains de l'Etat et ensuite nous examinerons celles visant les terrains des particuliers.

a) *Pour les terrains de l'Etat* il existait, même avant la loi de 1895, des normes prévues en 1893 par *le règlement et les conditions pour l'octroi du droit de chercher et d'exploiter le pétrole sur les terrains de l'Etat*. Ce règlement prévoit que le ministère de l'Agriculture, du Commerce, de l'Industrie et des Domaines puisse accorder à quiconque (Roumain ou étranger) soit par *concession*, soit par *fermage* le droit de faire des recherches en vue de trouver le pétrole.

La concession est accordée pour dix ans et sur une superficie de 3 à 10 hectares, à la suite de constatations

et d'expertises sur place et après avoir versé un cautionnement de 200 lei. Le concessionnaire a le droit d'ouvrir des puits, de faire des fouilles, etc., mais il ne peut exploiter aucune substance minérale autre que le pétrole. Il a l'obligation de faire réellement des recherches et d'en faire connaître les résultats au ministère. Si ces résultats sont bons, le concessionnaire doit payer 2 lei par tonne de pétrole extrait. En fin de concession, les travaux et installations reviennent à l'Etat sans indemnité envers l'ancien concessionnaire.

Le fermage est obtenu aux enchères, pour dix ans et donne le droit au fermier, d'extraire le pétrole des puits déjà connus et d'en creuser d'autres. Il a aussi le droit d'utiliser tout le matériel accessoire de l'exploitation.

Après la loi de 1895, un autre *Règlement pour l'octroi du droit de chercher et d'exploiter le pétrole sur les terrains de l'Etat* est fait et publié le 5 mai 1895.

D'après ce règlement le droit d'exploiter peut être accordé à quiconque (Roumain ou étranger), conformément aux prescriptions générales de la loi des mines.

Le concessionnaire a le droit pendant une période de trente ans de creuser autant de puits qu'il voudra, de fouiller et de perforer la terre, etc. Les droits du concessionnaire existent seulement pour le pétrole; pour d'autres substances minérales il lui faut une concession spéciale.

En vue de l'exploration et de l'exploitation du terrain pétrolifère, la concession confère comme pour

toute autre mine ordinaire le droit d'occuper aussi la surface (art. 45).

Les travaux doivent commencer dans un délai d'un an et à peine de déchéance. Le concessionnaire est obligé de tenir des registres établissant à quel point en sont les recherches et doit signaler en temps voulu tous les changements intervenus dans l'exploration et l'exploitation. Il a également l'obligation de payer à l'Etat : *a*) un fermage de 20 lei par hectare ; *b*) un dédommagement du double de la valeur des dégâts subis par la surface ; *c*) une redevance annuelle de 8 jusqu'à 14 % du produit brut ; *d*) les taxes fixes (par hectare) et proportionnelles (1 % du produit brut).

En fin de concession les travaux d'exploitation reviennent à l'Etat sans indemnité envers le concessionnaire.

Pendant la concession, le droit du bénéficiaire est intransmissible sans l'autorisation du Ministère.

La loi du 5 avril 1900 apporte quelques modifications à la loi de 1895 (1). Une de ces modifications concerne l'exploitation du pétrole sur les terrains de l'Etat. Le périmètre à donner en concession est porté de 40 hectares à 100 hectares. La loi prévoyait un règlement d'administration qui fut pris le même jour. Il devait établir les normes de concession des terrains de l'Etat.

Les traits principaux de ce règlement peuvent se

1. Elle augmente également de 4 % à 5 % la redevance due au propriétaire de la surface.

résumer en quelques lignes : toute personne roumaine ou étrangère, physique ou juridique peut obtenir le droit de rechercher et d'exploiter les gisements de pétrole par deux voies : de *concession* et de *fermage*.

La concession, d'un maximum de 100 hectares de terrain, porte seulement sur les terrains non exploités et insuffisamment explorés.

Le fermage peut s'appliquer à tout terrain de l'Etat suffisamment exploré ou sur lequel il existe déjà une exploitation en activité ou délaissée. La superficie maxima du terrain affermé peut être de 300 hectares.

La concession comme le fermage sont accordés pour une période de trente ans. Il n'était requise aucune condition de capacité financière ou de connaissances techniques pour l'obtention de la concession d'un terrain présumé pétrolifère. Des personnes non qualifiées ont commencé l'exploitation sans pouvoir arriver à un bon résultat. Comme ce résultat était au-dessous du médiocre on a suspendu d'abord tacitement et ensuite par la loi de 1905 l'octroi des concessions qui ne fût plus possible avant l'étude approfondie des terrains de l'Etat.

Une année plus tard l'étude finie, le législateur trouva une formule pour répondre en même temps aux nécessités et aux intérêts économiques de l'Etat. Ce fut *La loi de 1906* qui établissait les principes suivants : a) interdépendance de concession et de l'exploitation des terrains reconnus pétrolifères et les terrains seulement présumés pétrolifères ; b) vérification préalable

de la capacité technique et financière du futur concessionnaire ; c) l'obligation de recherche et d'exploitation effectives à peine de sanction ; d) la constitution des réserves de terrains pétrolifères pour l'avenir ; e) la rémunération par redevance proportionnelle au produit de la mine, donc participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation ; f) la participation de l'Etat à la direction de l'exploitation ; g) le maintien entre les mains de l'Etat de tout moyen de transport du pétrole, etc.

Ces principes auraient beaucoup aidé au développement de l'exploitation et à la mise en valeur des terrains de l'Etat, si la loi avait été appliquée. Mais malheureusement elle resta lettre morte, car les gouvernements ne jugèrent pas nécessaire la concession des terrains pétrolifères et présumés pétrolifères de l'Etat.

b) *Pour les terrains pétrolifères des particuliers*, la loi de 1895, dans son article 65, décide la libre disposition et l'exploitation de ces terrains par les propriétaires de la surface.

L'article est ainsi conçu :

ART. 65. — « Le pétrole brut, l'ozokérite, l'asphalte ainsi que les bitumes, sauf la houille et le lignite bitumeux restent, par dérogation à la présente loi, à la libre disposition du propriétaire du sol, si l'exploitation ne présente pas un danger pour la sûreté des habitants des environs. »

Il consacre donc le système de l'accession sans res-

triction. Le gisement de pétrole ne constitue pas une propriété distincte de celle de la surface.

Les raisons invoquées lors du vote de cette exception de la loi de 1895, et soutenues par M. Al Lahovary, ministre des Affaires étrangères, sont les suivantes :

1° L'exploitation du pétrole ne nécessite pas une technique spéciale et de gros capitaux ;

2° L'exploitation peut se faire par captation sans qu'il soit nécessaire de déranger le sol des voisins et de porter atteinte aux droits de ceux-ci sur la surface de leurs terrains ;

3° Le maintien de la tradition qui admettait une exception en matière de propriété et d'exploitation pétrolifères ;

4° A la suite de l'infiltration du pétrole dans les couches supérieures lors d'une exploitation, la surface se trouve rendue impropre à la culture ou à d'autres utilisations. Le propriétaire du terrain se trouverait dépossédé en même temps de sa surface.

Les motifs seraient donc d'ordre pratique, de politique minière ou dictés par la tradition des anciennes lois. Mais le vrai motif était la crainte de l'omnipotence, à cette époque-là, des particuliers propriétaires des terrains pétrolifères qui ont su défendre par tous les moyens leurs intérêts. Les mines de pétrole ont été ainsi épargnées du régime minier général de la loi de 1895. Ce régime donnait la possibilité d'exproprier presque (quoique seulement temporairement) la surface en vue de l'exploitation du tréfonds. La crainte

que la loi des mines fût mal accueillie par le Parlement, obligea le gouvernement à admettre cette exception qui constitue son point faible.

Quoiqu'il en soit, les particuliers propriétaires du sol et du sous-sol pétrolifère n'étaient pas toujours en état de mettre en valeur par l'exploitation leurs terrains, car ils manquaient de moyens financiers et techniques. Ils étaient obligés de recourir, eux aussi au même système que l'Etat, à savoir, la concession.

Mais par quelle loi cette concession était-elle réglée? Quels étaient les droits que cette concession conférait au concessionnaire?

Voici deux questions d'une grande importance surtout étant donné qu'il s'agissait des terrains pétrolifères les plus riches et les plus nombreux, ceux des particuliers concédants.

Tandis que pour les autres concessions des mines, les droits du concessionnaire étaient bien définis par la loi de 1895 comme réels, immobiliers mais temporaires, pour les concessionnaires des terrains pétrolifères des particuliers rien de semblable n'existait. Les capitalistes ne savaient pas à quelles dispositions ils devaient se soumettre, quels étaient les droits obtenus par la concession et quels étaient la nature et le caractère juridiques de ces droits. Il n'y avait pas de textes de loi.

La jurisprudence, lorsqu'elle eût à se prononcer sur un cas analogue, appliqua, faute de loi spéciale les dispositions de droit commun, en l'espèce l'arti-

de 1411 du Code civil, et considéra le concessionnaire comme un locataire ou comme un fermier. Elle considéra le droit de celui-ci comme un droit de créance, droit personnel contre le concédant qui n'était tenu qu'à des dommages-intérêts en cas de non-exécution du contrat par sa faute.

On a admis les principes de la location, le droit concédé uni à la possession de fait, donne priorité au concessionnaire à l'égard des autres contractants avec le même concédant (1).

La situation du concessionnaire d'après la jurisprudence est des plus mauvaises : on lui a accordé un droit personnel, ne lui garantissant rien quant à la mine et qui lui est accordé contre un propriétaire bien souvent insolvable et sans scrupule. Sachant qu'il ne peut être poursuivi qu'en dommage-intérêts et étant insolvable, ce propriétaire concède le même terrain à la fois à plusieurs personnes.

Cette situation ne pouvait pas durer car elle n'attirait guère les capitaux, soit étrangers, soit nationaux. Le législateur, en face de cette constatation, se rendit compte de la nécessité d'établir un régime juridique concernant les mines de pétrole des particuliers, car dans le silence de la loi, la jurisprudence assimilait le droit du concessionnaire de tels terrains au droit de location. Le législateur intervint donc en 1904 par *La loi sur la réglementation et la consolidation des droits*

1. Décision de la Cour de cassation, 1^{re} Chambre, n° 477 du 14 déc. 1901.

d'exploitation du pétrole et de l'ozochérite des propriétés particulières. Grâce à cette loi la situation du concessionnaire s'est beaucoup améliorée. La nature et le caractère juridique de son droit sont définis de même que les dispositions légales auxquelles le concessionnaire doit se soumettre. La loi s'éloigne de la solution jurisprudentielle qui assimilait le droit du concessionnaire à celui du locataire et fait du droit du concessionnaire un droit *réel mobilier*. Ce droit devient définitif par la transcription de l'acte de concession sur des registres spéciaux tenus au tribunal du département où se trouve le terrain. Etant réel le droit du concessionnaire porte sur la mine même et joue *erga omnes*; le concessionnaire a une action en revendication contre le propriétaire concédant et contre tout autre possesseur ou détenteur de la mine. Ce caractère confère le droit de suite; étant mobilier il porte sur un bien qui, quoi qu'immobilier par sa nature, est considéré, par anticipation, mobilier, par la loi. En l'espèce, le gisement de pétrole non extrait est un bien immobilier par sa nature, la loi le considère comme mobilier, c'est-à-dire en l'état où il se trouvera après l'exploitation.

Avec ces deux caractères, réel et mobilier, le droit du concessionnaire se trouve sauvegardé et à l'abri de tout empiètement.

On remarque que la loi de 1904 considère le droit du concessionnaire réel et mobilier tandis que la loi de 1895 le considère comme réel et immobilier. L'application juridique de cette différence de caractères

(réel et mobilier) attribués au droit du concessionnaire a été donnée par le rapporteur de la loi au Sénat, Al. Radovici (1). Il considérait plus conforme à la nature des choses de voir dans le droit du concessionnaire un droit réel mobilier.

Le rapporteur critiqua la solution de la jurisprudence qui voit un droit personnel dans le droit du concessionnaire. L'analogie entre la concession et le droit du concessionnaire d'une part, et la location et le droit du locataire d'autre part, se conçoit mal car, tandis que dans la location, la principale obligation du locataire est de conserver et rendre intacte la chose louée, dans la concession des mines on consomme la substance elle-même.

Le pétrole des particuliers faisait exception aux principes de la loi générale des mines de 1895 ; or, une loi visant uniquement le pétrole des terrains particuliers pouvait conférer au droit du concessionnaire des caractères juridiques différents de ceux qu'établissait la loi générale des mines de 1895 pour le droit du concessionnaire ordinaire.

On a eu en vue encore d'autres considérations pour attribuer le caractère mobilier au droit du concessionnaire ; ainsi des délais courts (jusqu'à 20 ans) sont accordés pour la jouissance des terrains appartenant à des femmes mariées et à des incapables. Le caractère mobilier convient mieux à un droit conféré par

1. Marinescou N. G., *Legea consolidarilor din*, 1904, débats parlementaires, t. I^{er}, p. 38, Bucarest, 1912.

une concession accordée pour si peu de temps. On n'aurait pas pu, sans trop exagérer, déclarer un droit de jouissance temporaire inférieure à vingt ans, droit immobilier. La loi générale des mines l'avait fait pour des concessions temporaires, mais de soixante-quinze ans.

Il a été décidé que le droit du concessionnaire des terrains pétrolifères ne pourrait pas être hypothéqué ; on a évité ainsi l'expropriation indirecte.

M. Bostinescou dans son ouvrage (1) répond à une objection possible concernant la sûreté du droit du concessionnaire des terrains pétrolifères. Ce droit est réel et mobilier. Les conséquences du caractère réel de ce droit — action en revendication, droit de suite — ne se produisent que lorsqu'il a le caractère immobilier en même temps. Or la loi lui inflige le caractère mobilier. On serait peut-être tenté de dire que le droit du concessionnaire n'est pas suffisamment stable étant donnée la règle « en fait de meuble possession vaut titre » (art. 1909 du Code civil roumain).

Voici le raisonnement de M. Bostinescou (2) :

« Le droit d'exploiter le pétrole accordé au concessionnaire et qui forme l'objet de sa concession se confond avec la chose sur laquelle il porte, c'est-à-dire avec le pétrole, chose corporelle, comme le droit de

1. Bostinescou Sch. A. *Essai juridique et critique sur les droits de consolidation en matière de concession pétrolifère dans le droit roumain*, Paris, 1912.

2. Bostinescou, *op. cit.*, p. 35.

propriété se confond, se matérialise avec la chose sur laquelle il porte, et nous apparaît comme étant lui-même quelque chose de corporel. Or, comme aux termes de la loi il est en même temps mobilier, l'on pourrait en conclure que le droit d'exploiter n'est pas, lui non plus, soustrait à la règle « en fait de meubles possession vaut titre ». Seulement s'il est vrai que le droit du concessionnaire est mobilier il ne faut pas oublier qu'il est un droit et comme tous les droits est incorporel. Il en résulte qu'il est soustrait à la maxime mentionnée plus haut et que le concessionnaire jouit de la manière la plus utile du droit de suite. »

L'effet juridique de la transcription obligatoire dans les registres du tribunal du district (quoique simple publication) est le même que la transcription en matière immobilière ; donc, le législateur a assimilé en ce qui concerne la conservation, le droit réel et mobilier du concessionnaire à un droit réel immobilier.

On a admis à la transcription, considérée comme une simple publication, les actes authentiques, ainsi que les actes sous seing privé. Par conséquent la publication effectuée n'a aucune force probante. Elle n'est pas attributive, mais seulement déclarative de droit. Cette publicité ne confère pas aux concessionnaires plus de droits que le concédant n'en avait. Elle ne consolide pas le droit de concession, mais le concessionnaire qui a transcrit le premier son contrat est en droit d'exploiter, même sans avoir pris la possession en fait.

La transcription lui confère donc un droit de priorité.

Un autre effet de la publication est la possibilité u'a le concessionnaire qui a transcrit son acte, de s'adresser à la *Commission de consolidation* pour consolider son droit.

Qu'est-ce que la Commission de consolidation ? C'est une commission d'une formation hybride, judiciaire et technique à la fois, créée par la loi de 1904, qui a à se prononcer sur les demandes de consolidation des droits des concessionnaires sur les terrains pétrolifères particuliers. Si la transcription dans les registres des tribunaux a fait acquérir date certaine aux droits du concessionnaire qui a transcrit, à l'égard des concessionnaires qui n'ont pas transcrit, elle ne pouvait point le faire à l'égard du vrai propriétaire du terrain concédé ou d'un copropriétaire qui revendiquait leurs droits de propriété.

Pour remédier à cet inconvénient la loi a donné à la Commission de consolidation la compétence de rendre, après publication, citations et toutes investigations sur place, une sentence par laquelle le concessionnaire obtenait un droit définitif à l'égard de tous (*erga omnes*) ; par conséquent aussi contre le propriétaire de droit du terrain. On a donc consacré en faveur du concessionnaire, futur exploitant, et dans l'intérêt de la mise en valeur des richesses du sous-sol, la théorie du propriétaire apparent. On a sacrifié en quelque sorte le droit du propriétaire de droit, en faveur de la concession accordée par le propriétaire de fait. C'était pour parer à l'or-

ganisation du régime légal foncier assez défectueux et à l'état de fait de la propriété foncière pétrolifère en Roumanie (propriété très morcelée entre les paysans et manque total de cadastre).

On a laissé au propriétaire de droit la possibilité d'actionner en justice le propriétaire de fait et d'établir pour l'avenir à l'égard du concessionnaire un quantum réel et équitable de redevance au cas où il juge insuffisante celle établie par le propriétaire apparent.

Après une tentative de réforme radicale du concept juridique de la propriété apparente, tentative faite par l'avant-projet du ministre Al. Djuvara en 1909, *La loi de consolidation pétrolifère* de 1913 ne touche plus à la théorie établie par la loi de consolidation de 1904.

A cause des difficultés innombrables qui s'élevaient pour découvrir les propriétaires de droit des terrains concédés, étant donné le régime légal foncier rural en Roumanie et le manque de cadastre, le droit n'a pas pu triompher sur l'apparence. Le concept juridique du propriétaire apparent continua à rester comme unique solution d'un problème assez difficile.

La loi de 1913 précisait seulement les détails quant à la détermination du terrain à consolider, à la procédure devant la Commission de consolidation et permettait la mise en gage des droits consolidés du concessionnaire et de la vente du gage en cas de non exécution des conditions contractuelles, conformément à l'article 482 et suivants du Code commercial.

SECTION IV

Période de décrets lois (de transition)

(15 août 1916-28 mars 1923)

Nous venons d'examiner l'état où se trouvait la législation minière de même que le régime de la propriété et les droits du concessionnaire des mines à la veille de 1914.

En 1916, la Roumanie entre dans la grande guerre à côté de ses alliés et unit ses destinées à celles de ceux-ci. Elle sacrifia pour la cause commune toutes les installations d'exploitation et d'industrie pétrolifères afin que l'ennemi n'ait pas la possibilité d'utiliser ces installations et d'extraire le pétrole qu'il convoitait.

L'occupation ennemie s'étant étendue sur le territoire roumain, les Allemands ont pris des dispositions abrogeant toute la législation antérieure concernant les mines et les gisements de pétrole. L'administration d'occupation fit liquider toutes les sociétés à capitaux français, anglais, belges ou italiens et passa tous leurs droits à une société « Erdol Industrien Anlagen Gesellschaft » créée dans ce but.

Mais ce fut de courte durée, car en 1918, toutes les dispositions prises par l'administration allemande ont été abrogées et déclarées inopérantes, immédiatement après l'installation du gouvernement roumain dans le territoire ex-occupé.

Une législation provisoire consistant en sept décrets lois et concernant les mines et le pétrole, fut créée en attendant une législation définitive. D'après ces dé-

crets-lois l'Etat jouait un rôle capital et l'autorisation préalable du ministère de l'Industrie et du Commerce était requise pour tout permis d'exploitation, de concession, de transaction, de cession, etc. concernant les mines et le pétrole.

Toutes les aliénations à partir du 15 août 1916, ont été déclarées nulles et non avenues.

* * *

Il nous reste à jeter un coup d'œil sur la législation minière des provinces rattachées à la Roumanie à la suite de la guerre, pour connaître les régimes qu'elle établissait quant aux droits des propriétaires du sol et aux droits des concessionnaires. Nous nous ferons ainsi une idée complète de la situation légale minière générale de la Grande Roumanie avant 1923.

SECTION V

Le régime minier des provinces roumaines nouvellement rattachées à l'ancien royaume

BESSARABIE. — Province roumaine détachée de la Roumanie en 1812 à la suite du traité de Bucarest du 16-28 mai 1812, a dû subir le même régime minier que la Russie, régime établi par la loi de 1857. Quelques modifications furent apportées par la suite à cette loi mais le régime persiste. Suivant ce système le propriétaire du sol était *ipso jure* le propriétaire de la mine, c'était donc le régime de l'accession qui jouait. En

Bessarabie comme en Russie on distinguait entre la propriété privée et la propriété de l'Etat.

Sur les terrains particuliers, les mines pouvaient être exploitées selon le bon plaisir des propriétaires, mais l'exploitant devait faire connaître à l'administration des mines l'existence des gisements.

Sur les terrains de l'Etat un permis spécial d'exploration était nécessaire lorsque cette exploration nécessitait l'abatage de forêts ou encore d'autres opérations plus compliquées. Le permis était exclusif et conférait un droit transmissible. Le titulaire du permis pouvait exclusivement obtenir le droit d'exploitation (propriété de la mine) s'il découvrait les substances minérales. La propriété de la mine lui était conférée jusqu'à l'épuisement total de la mine et lui donnait droit en outre à la jouissance de la surface pour l'exploitation de la mine, moyennant un paiement envers le propriétaire de la surface qui serait endommagée par l'exploitation.

La Bessarabie s'étant rattachée *proprio motu* en 1918 à l'Ancien royaume roumain, garda son régime minier jusqu'à la loi agraire du 13 mars 1920. Cette loi expropria pour cause d'utilité publique et nationale la propriété immobilière rurale sur toute l'étendue de la Bessarabie, pour partager les terres entre les paysans. Par son article 2, elle décida que le sous-sol minier des terres exploitées reste de droit la propriété de l'Etat. La loi agraire établit donc en Bessarabie le principe du droit *domanial* considérant tout gisement découvert propriété de la nation représentée par l'Etat.

BUCOVINE. — Province roumaine détachée de la Roumanie en 1775 par la Convention de Palamutca (1) et attachée à l'Empire autrichien, la Bucovine a dû subir le régime minier de ce pays, établi par la loi du 23 mai 1854.

Cette loi enlève aux propriétaires du sol la libre exploitation des mines découvertes. Indépendamment de la possession de la surface, les mines contenant des substances déclarées réservées par la loi, sont concédées par l'Etat à tout sollicitant.

La loi crée donc une propriété minière distincte de la propriété de la surface pour les minéraux qu'elle réserve à la concession de l'Etat.

Pour l'exploration de ces minéraux, tout particulier ainsi que le propriétaire de la surface lui-même doivent avoir l'autorisation de l'Administration des mines. Cette autorisation ne donne pas un droit exclusif à l'exploration, il peut y avoir plusieurs explorateurs sur le même périmètre. Pour obtenir le permis exclusif d'exploration il faut déterminer le périmètre d'exploration, et le point de départ des travaux. Ce permis s'octroie lorsqu'il existe déjà le permis général d'exploration, et assure un droit de préférence à la concession. Le droit d'exploration est conféré par l'Etat.

Pour obtenir la concession de l'exploitation, qui confère la propriété des minéraux réservés, il faut prouver que ces minéraux se trouvent dans le gisement, à l'endroit indiqué et qu'ils peuvent être ex-

1. Jorga, *Histoire des Roumains et de leur civilisation*. Bucarest, 1922, p. 188.

ploités. C'est le régime minier de droit régalien défini par l'article 31 de la loi comme le droit d'après lequel certains minéraux trouvés dans la terre sont mis à la disposition exclusive du souverain. L'exploration et l'exploitation ne peuvent être commencées qu'après une autorisation délivrée par l'Etat. L'acte de concession est accordé par l'autorité minière. Le droit d'exploitation est conféré pour la totalité des substances minières qui se trouvent dans le périmètre concédé.

La loi respecte et assure les droits de l'inventeur et de l'explorateur quant à la concession de l'exploitation des substances minérales qu'ils ont découvertes, sans tenir compte du propriétaire de la surface.

Ce régime est établi pour tous les pays formant l'Etat autrichien ; font exception la Galicie et la Bucovine, en ce qui concerne le pétrole, l'ozokérite et les substances bitumineuses, résineuses, etc.

Le décret du 12 décembre 1866 établit pour la Bucovine que le pétrole et les bitumes, lorsqu'ils sont utilisés pour extraire les huiles pour éclairage ne tombent pas sous le régime du droit régalien et restent à la disposition du propriétaire de la surface. L'exception est d'une infime importance car les autres minéraux ne sont pas soustraits au principe général de la loi de 1854, qui les considère comme réservés et soumis au droit régalien.

TRANSYLVANIE. — Province roumaine, depuis de longs siècles sous la domination de la Hongrie, la Transylvanie a dû subir le régime minier hongrois calqué sur le régime de la loi autrichienne de 1854.

Outre cette loi il existe encore en Transylvanie :

1° Un règlement pour la mise en application de la loi sur les mines, promulgué le 25 septembre 1854 ;

2° Les décisions de l'enquête judiciaire régnicole de 1861, VII^e partie, concernant les questions minières, promulguées le 21 juillet 1861 ;

3° Les annexes aux décisions de l'enquête judiciaire régnicole de 1861, VII^e partie ;

4° Les statuts spéciaux :

a) Pour le district minier « Ancienne région aurifère » de Transylvanie ;

b) Pour le district minier d'Abrud Rosia Montana ;

c) Pour le district minier de Trascau ;

d) Pour le district minier « Muntele de Mijloc » de Baia Sprie.

Tous ces statuts ont force de loi en vertu des articles 274 et 275 de la loi générale autrichienne de 1854.

Mais le régime hongrois diffère de celui autrichien car la loi du 17 janvier 1911 établit pour le pétrole et les gaz naturels un régime différent. Suivant ce régime le droit d'exploration et d'exploitation des gisements de pétrole, de goudron, des substances bitumineuses et d'ozokérite qui s'associent aux substances pétrolières, ainsi que le droit d'explorer ou d'exploiter les gaz naturels constituent des droits exclusivement réservés à l'Etat.

Celui-ci peut concéder ses droits à un tiers pour un temps limité, mais le concessionnaire ne peut ni grever,

ni vendre ou céder le droit qu'il a acquis de l'Etat sans l'autorisation spéciale du Ministère des Finances.

Les substances minières que l'on vient d'énumérer sont donc assujetties à un régime plus sévère encore que celui de la loi générale.

La politique minière quant au pétrole et au gaz naturel était dirigée en Hongrie vers le monopole d'Etat, afin d'éviter le monopole privé et de réaliser une exploitation rationnelle, économique et ayant un maximum de rendement.

CHAPITRE III

SECTION I

Critique de la législation antérieure. — Régimes différents d'après les substances minérales et suivant les provinces. Nécessité d'un régime unitaire.

A. — RÉGIMES DIFFÉRENTS D'APRÈS LES SUBSTANCES MINÉRALES

De l'aperçu succinct qui précède, quelques faits se dégagent :

La loi de 1895 (malgré l'affirmation exprimée dans l'exposé des motifs) ne suit pas le principe énoncé par le Code civil ; au contraire, de l'économie de la loi il ressort que l'intention bien nette du législateur est de créer une propriété nouvelle, distincte de la propriété du sol : *la propriété minière*.

Si cette création de la loi, cette propriété *sui generis* n'est pas attribuée à l'Etat par un texte précis il appert de l'exposé des motifs, des débats parlementaires et même de l'ensemble de la loi que pas mal de droits lui ont été réservés. Il joue le rôle principal dans l'exploit-

tation du sous-sol minier excepté en ce qui concerne le pétrole des terrains des particuliers.

Le gisement minier du sous-sol n'appartient à personne avant que son existence soit connue. L'Etat comme le particulier, (serait-il même propriétaire du sol) n'ont aucun droit à cette richesse, ou plus exactement tous deux en ont.

L'Etat peut accorder à quiconque un permis d'excursion et de recherche sur le terrain d'un particulier, propriétaire, sans que celui-ci puisse s'y opposer.

D'autre part, le propriétaire peut procéder, sur son sol, à l'excursion et aux recherches en vue de découvrir les gisements miniers, sans permis et sans en être empêché, par l'Etat.

Une fois la richesse minérale découverte, deux personnes se trouvent face à face pour solliciter l'exploration : le propriétaire du sol et l'inventeur. Tous les deux ont des droits, mais ni l'un ni l'autre, n'a de droits naturels. Leurs droits sont établis par la loi : le propriétaire a un droit de priorité pour l'exploration à charge de payer une redevance de 0,50 % envers l'inventeur ; si le propriétaire du sol se refuse à l'exploration, l'inventeur a un droit de priorité sur les autres solliciteurs, à charge de payer au propriétaire du sol des dédommements pour les dégâts produits à la surface.

Mais que ce soit le propriétaire ou l'inventeur qui explore, c'est l'Etat qui accorde le permis d'exploration.

Le gisement découvert et son étendue approximati-

vement établie, le propriétaire du sol et l'explorateur se trouvent dans une situation semblable, avec des droits égaux à la concession de l'exploitation, qui confère le droit de propriété de la mine. La loi crée également un droit de copropriété entre le propriétaire du sol et l'explorateur : ni l'un ni l'autre ne peuvent être écartés de la concession s'ils déclarent vouloir procéder à l'exploitation. Mais s'ils ne veulent ou n'ont pas les moyens de la faire, l'un et l'autre sont écartés de l'exploitation qui sera concédée par l'Etat à un tiers. Ce tiers est tenu à des redevances et à des dédommagements envers le propriétaire du sol pour les dégâts qu'il lui aurait causés et à des redevances et indemnités envers l'explorateur.

Du propriétaire du sol, de l'inventeur et de l'Etat, quel est celui qui a le plus de droits? Nous inclinons à penser que c'est l'Etat. Il suffit que le propriétaire du sol et l'inventeur déclarent ne pas vouloir exploiter, ou ne pas pouvoir exploiter la mine découverte, pour que l'Etat, en tant que représentant de l'intérêt général, intervienne et procède à la concession de la mine. C'est une dépossession dans un but économique général; la mise en valeur de la richesse minière du sous-sol.

La priorité du propriétaire du sol à l'octroi de la concession constitue une simple faveur.

La loi française de 1810 n'accorde pas cette faveur. D'après cette loi, l'Etat est tout à fait libre de choisir le futur concessionnaire sans avoir aucune obligation envers le propriétaire du sol, ou envers l'inventeur explorateur. Il nous semble que sur ce point elle est

supérieure à la loi roumaine, car elle défend davantage l'intérêt général, arrêtant son choix sur celui qui est le plus apte au point de vue financier et technique, à procéder à la mise en valeur de la mine.

La loi roumaine établit un compromis entre le système de la concession de droit régalien (avec la préférence de l'inventeur) et le système du droit d'accession.

Le fait de n'avoir pas tranché la question selon les intérêts généraux, c'est-à-dire dans le sens du système de droit régalien est dû à la crainte d'une opposition invincible du Parlement lors du vote de la loi. Mais celui qui conçut la loi, P. P. Carp en a toujours exprimé son regret à ce sujet (1).

La séparation de la propriété minière et de la propriété du sol a été ébauchée dans la loi de 1895, mais on a toujours regretté de ne l'avoir pas établie d'une façon complète.

L'inventeur qui au premier abord semble être favorisé par la loi ne l'est guère, car ses droits sont conditionnés par l'acceptation ou le refus d'explorer et ensuite d'exploiter du propriétaire et le droit de l'inventeur est simplement traduit en une redevance, elle aussi conditionnée par le commencement des travaux dans un délai de cinq ans.

Mais ce n'est pas tout; une autre partie encore plus critiquable de la loi est l'exception consacrée par l'article 65, concernant les gisements de pétrole des ter-

1, Exposé des motifs au projet de la loi des mines, Buc., 1894, p. 12.

rains particuliers. Cet article établit en leur faveur un régime différent de celui des terrains pétrolifères, propriété de l'Etat, car il laisse les gisements de pétrole des particuliers à la disposition du propriétaire de la surface, acceptant le principe de l'accession plus nettement encore qu'il ne l'était dans le Code civil où des dérogations tout au moins étaient prévues. Par l'introduction de cette exception, les intérêts des particuliers priment les intérêts de l'Etat, au détriment du progrès et du développement industriel national.

Cette exception confirmait la tradition d'une législation établie à une époque où le pétrole était loin de jouer le même rôle que de nos jours.

Cette simple exception de la loi de 1895, a donné lieu à une opposition acerbe et souleva les plus vives polémiques lors du vote de la Constitution de 1923. Ce fût surtout à cause de l'article 65, qui constitue le point faible de la loi de 1895, que des personnes compétentes en matière de mines, ont mal apprécié la loi toute entière et l'ont condamnée en estimant qu'elle n'avait pas eu autre rôle que celui d'entraver le développement industriel roumain (1).

Il nous semble que la critique est un peu sévère, car elle fait trop aisément abstraction des bienfaits réels de la loi des mines et oublie que le pétrole ne jouait

1. Georgiade Al., *La législation minière*. Communication faite au Congrès des Ingénieurs et techniciens de l'Industrie minière de Roumanie les 4 et 5 juin 1921 à Ploesti. Buc., 1921, p. 10.

qu'un rôle effacé au point de vue industriel avant et même à l'époque où la loi a été votée.

Nous avons vu à combien de lois variées a donné lieu cette différence de traitement de terrains pétrolières et à quel chaos de législation on en était arrivé avant 1923.

B. — RÉGIMES DIFFÉRENTS SUIVANT LES PROVINCES

La diversité de régime n'existait pas seulement en ce qui concerne les substances minérales ; cette diversité de régime se rencontrait encore suivant les provinces.

Ainsi dans la loi des mines de 1895, on rencontre encore une exception concernant le territoire de la Dobroudjea. Cette exception qui admettait un régime également différent, confirme une situation déjà existante, créée par la loi de 1882 promulguée lors de l'annexion de la province à la Roumanie. Ce régime était celui de la domanialité.

Après la guerre, le rattachement des provinces roumaines à l'ancien royaume ajouta encore un élément chaotique au désordre concernant le régime minier roumain.

Chacune de ces provinces avait son régime minier particulier.

La Bucovine avait le système de la concession de droit régalien établi par la loi autrichienne de 1854, sauf pour le pétrole qui en était excepté et qui était laissé à la libre disposition du propriétaire du sol. On

voit par ce qui précède que dans une même province il y avait des régimes différents.

Les provinces de Transylvanie, de Banat, de Crishana et de Maramuresh étaient régies par le même système de concession de droit régalien, système établi par la loi hongroise, et calqué sur celui de la loi autrichienne de 1854. Le pétrole était assujéti par une loi récente de 1911 au régime du monopole d'Etat.

Il y avait ici deux régimes différents comme en Bucovine, mais tandis qu'en Bucovine le pétrole était laissé à la libre disposition du propriétaire de la surface, dans ces provinces au contraire, il était l'objet d'un monopole d'Etat.

La Bessarabie, d'ailleurs assez pauvre en substances minérales, était dominée par le système russe de droit d'accession. Mais la réforme agraire de 1920 concernant l'expropriation à pratiquer et le morcellement de la terre en vue d'un partage entre les paysans, a déclaré propriété de l'Etat, les richesses minières du sous-sol.

Cette expropriation s'étend sur 2 millions d'hectares des terrains arables dont le sous-sol minier revint à l'Etat.

* * *

Telle était la situation de la législation minière avant 1923 : dispositions multiples et différentes suivant qu'elles concernaient une substance minière ou une autre et suivant qu'elles s'appliquaient dans une province ou dans l'autre.

C. — NÉCESSITÉ D'UN RÉGIME UNITAIRE

Il fallait établir sans délai une loi unitaire et stable instituant un régime minier convenable et répondant aux intérêts du pays entier, un régime en accord avec les nouveaux principes de mise en valeur des richesses nationales.

Le pétrole, le plus grand générateur d'énergie de Roumanie qui se trouve être l'objet de tant d'exceptions dans les lois antérieures, devait être soumis à un régime minier convenable afin que les intérêts économiques du pays cessent de souffrir.

Le pétrole qui avait été tenu à l'écart assez longtemps, devait lui aussi être soumis au régime général des mines. Il devait faire d'autant plus l'objet d'une politique d'Etat car la guerre a prouvé quelle est la véritable valeur de ce produit pour la nation qui le possède.

Les législations récentes de tous les pays ont tenu compte de l'importance du pétrole. Même la Hongrie qui ne possède pas de grands gisements de pétrole fit en 1911, une loi spéciale sur le monopole d'Etat du pétrole.

Mais quel était le moyen de remédier au mal ? Par quelle voie pouvait-on arriver à effectuer la réforme qui était si nécessaire ?

Max Krahmann dans son ouvrage *Die aufgaben der Bergwirtschaft im Rechts und Kulturstaat* (Berlin, 1908,

p. 12) (1) trace une esquisse des possibilités de réforme du régime minier. Ce sont :

1° L'anéantissement des droits anciens soit par l'achat à l'amiable par l'Etat des mines des particuliers, soit par l'expropriation ;

2° La limitation des demandes de nouveaux droits :
 a) sans modification législative par l'interprétation plus stricte des dispositions existantes ou par la concurrence des explorations et exploitations d'Etat ; b) par la suspension de la loi et c) par changements législatifs soit pour quelques provinces, soit pour quelques minéraux, soit par une réforme totale de la loi ;

3° Des entraves à l'utilisation des droits existants par une politique de tarifs sur les transports par terre et par mer quand ceux-ci sont propriété de l'Etat. Et enfin :

4° Le changement de la constitution.

Le législateur roumain s'est arrêté à la dernière de ces possibilités de réforme, c'est-à-dire à celle qui consiste à pratiquer le changement du principe inséré dans la Constitution.

Déjà en 1916, on s'apprêtait à opérer des modifications dans la Constitution roumaine, qui ne correspondait plus à la situation d'alors. A cause de la guerre, la réforme du Pacte fondamental fut remise à plus tard.

Pour la nouvelle Roumanie d'après guerre, la nécessité d'une autre Constitution répondant aux besoins du pays se faisait sentir à plus forte raison.

1. D^r Léon, *op. cit.*, p. 137.

Mais en outre, le régime minier établi devait, d'une part, être soustrait à toute modification possible pratiquée par le législateur ordinaire à son gré et souvent selon les intérêts des particuliers et, d'autre part, ce régime minier ne devait plus venir en contradiction avec les dispositions de la Constitution elle-même, comme il était advenu du principe inscrit dans la loi des mines de 1895, loi ordinaire.

Le meilleur procédé à suivre ne pouvait être donc que l'inscription du principe minier voulu dans la Constitution elle-même. Ce procédé était déjà préconisé avant la guerre par M. Bratiano (1), M. Léon (2), M. Halaceanu (3) et d'autres.

Aussi le législateur roumain n'a pas hésité et a inscrit dans la nouvelle Constitution roumaine de 1923 un article concernant le régime du sous-sol minier pour l'avenir.

SECTION II

A. — LE RÉGIME JURIDIQUE MINIER ÉTABLI PAR LA CONSTITUTION DE 1923 (art. 19)

Une question se posait : quel devait être le système à admettre dans la Constitution ?

Du choix de ce système dépendait tout l'avenir in-

1. Bratiano, *Pétrolul și politica de Stat*, Buc., 1919.

2. Léon, *op. cit.*, p. 139.

3. Halaceanu C. *Punerea în valoare a zăcămintelor de petrol de pe proprietățile statului*, Buc., 1922, p. 9.

dustriel et économique de l'Etat et en raison du lien qui existe entre la vie économique et la vie politique d'un pays, on peut dire sans exagérer que de la réforme dépendait tout l'avenir du pays.

La dernière Constitution de 1917 du Mexique, troisième pays producteur de pétrole, avait inséré le principe de la nationalisation du sous-sol minier.

Les lois minières ordinaires, dernièrement votées au Pérou, Colombie, au Canada et en Tchéco-Slovaquie avaient également déclaré la nationalisation des gisements miniers.

Le système de l'accession, nous avons déjà vu, n'a ni un fondement juridique, car à la base n'est pas le travail comme pour la propriété du sol, ni une raison économique, car ce système aboutit au morcellement de la mine, ce qui est contraire à une bonne exploitation.

Si le système a pu durer en Angleterre, c'est que la propriété terrienne dans ce pays est dans les mains des grands propriétaires. Et là aussi, dernièrement a commencé à se faire jour l'idée du changement de régime minier.

En Roumanie, où la propriété est très morcelée, le système n'aurait pas donné de bons résultats. C'est d'ailleurs ce principe qu'on voulait remplacer, surtout en matière de propriété pétrolifère en Roumanie, donc il n'a pas fait l'objet d'aucune discussion.

Ce système écarté, il restait à choisir entre les trois autres systèmes : de l'invention (occupation), de con-

cession de droit régalien et de droit domanial ; ou encore une combinaison entre ces systèmes.

Le système de l'invention (occupation) dans lequel la mine est considérée *res nullius* est critiqué en ce que logiquement l'occupation de la mine ne peut pas être conçue. Il ne peut pas exister matériellement une appréhension de la mine. Le fait de connaître ou d'occuper un point du gisement ne suffit point pour que le bien soit appréhendé.

Une justification juridique n'existe pas ; néanmoins la loi positive admet ce système comme stimulant à l'exploration et comme récompense des travaux accomplis.

Quoi qu'il en soit, ce système conférant la mine comme récompense d'un travail, a plus de justification juridique, que le système de l'accession.

Mais au point de vue économique, c'est à rejeter ce système car il ne répond pas toujours aux intérêts généraux. L'occupant n'est pas toujours qualifié à procéder à la mise en valeur de la mine et ainsi l'intérêt général souffre.

Spécialement pour la Roumanie qui avait l'intention en même temps de débarrasser un peu l'exploitation minière de l'influence trop exagérée de l'étranger, le système n'aurait nullement répondu aux desiderata du peuple roumain et de l'économie nationale. Tout étranger mandataire d'un pays étranger et ennemi seulement quelques années auparavant, aurait pu s'emparer de la richesse nationale et l'utiliser dans des buts

qui n'auraient eu rien de commun avec l'intérêt général roumain. On verra plus loin que le capital étranger et la collaboration des pays alliés n'ont été nullement écartés, comme à tort on l'a dit et redit dans la presse mondiale.

Le système de la concession de droit régalien dans lequel l'Etat a à choisir à son gré l'exploitant mais agissant seulement dans les limites établies par la loi paraissait convenir à notre pays.

Mais ce système présentait les inconvénients de ne pas laisser assez de liberté à l'Etat qui ainsi ne pouvait pas poursuivre l'exploitation de près et tirer profit de la mine.

De plus, le législateur roumain voulait trancher une fois pour toutes la question de la propriété de la mine pour qu'aucun doute ne puisse plus se relever.

En outre une grande partie du territoire roumain était soumis, à la suite de quelques lois spéciales à un autre régime, bien que voisin de celui de droit régalien, néanmoins un peu différent ; c'était le système de la domanialité.

Comme l'Etat ne pouvait pas débattre les conditions d'exploitations, donc de la mise en valeur des richesses minières sous le système de la concession de droit régalien, le système de la domanialité présenta beaucoup plus de souplesse en vue de mener une politique minière imposée par l'intérêt général de la nation.

Les mines, don de la nature et du temps, ne peuvent pas appartenir à une personne qui n'a nullement con-

tribué à la création du gisement. Celui-ci doit profiter au pays entier, donc appartenir à l'Etat comme représentant de la nation.

Ce système régissait déjà une grande partie du pays car toutes les lois d'expropriation; terriennes avaient déclaré le sous-sol minier propriété de l'Etat.

Deux avant-projets furent successivement élaborés; le premier est l'œuvre du Cercle d'études du parti national libéral, le second n'est que la reproduction en partie du premier.

Au Cercle libéral, à l'exposé de principes, M. Ioanitzescu, député et professeur, déclara que le droit de propriété autrefois sacré et inviolable, revêt dans la société moderne la forme nouvelle d'une fonction sociale. Le premier avant-projet voulait que le sous-sol entier fût englobé dans le domaine public, sauf les gisements miniers qui appartenaient déjà à l'Etat comme faisant partie du domaine privé. C'est l'application du principe de la domanialité absolue en matière de propriété du sous-sol.

La Commission constitutionnelle élaborera un autre avant-projet dans lequel la seconde disposition seulement du premier avant-projet (concernant les gisements miniers, propriété de l'Etat) fut conservée. Ce second avant-projet écarta l'idée de domanialité de tout le sous-sol roumain, comme trop avancée pour la société actuelle.

Le principe de la domanialité était reconnu seulement en matière de sous-sol minier.

Par la suite, ce second avant-projet fut présenté comme projet de loi. Il subit quelques modifications, mais le principe resta et forma la base de l'article 19 de la Constitution de 1923. Cet article est ainsi conçu :

Les gisements miniers, ainsi que les richesses de toute nature du sous-sol sont propriété de l'Etat. Font exception les masses de roches communes, les carrières de matériaux de construction et les dépôts de tourbe, sans préjudice des droits acquis par l'Etat en vertu des lois antérieures.

Une loi spéciale des mines déterminera les règles et les conditions de la mise en valeur de ces biens, fixera la redevance due au propriétaire de la surface et indiquera en même temps la possibilité et la mesure de sa participation à l'exploitation de ces richesses.

Il sera tenu compte des droits acquis, en tant qu'ils correspondent à une mise en valeur du sous-sol et suivant les distinctions qui seront faites dans une loi spéciale.

Les concessions minières d'exploitation, instituées ou données, conformément aux lois aujourd'hui en vigueur seront respectées pendant la durée pour laquelle elles ont été accordées et les exploitations minières existantes, faites par les propriétaires, seulement pour le temps où ils les exploiteront.

On ne pourra faire de concessions perpétuelles. Toutes les concessions et exploitations prévues à l'alinéa précédent devront cependant se conformer aux règles qui seront établies par la loi, qui prévoira le maximum de durée de ces concessions et exploitations qui ne dépassera pas cin-

quante ans à dater de la promulgation de cette constitution.»

C'est l'article concernant le sous-sol minier.

Le premier alinéa de l'article 17 de la Constitution s'occupe du sous-sol en général et il est ainsi conçu :

« La propriété de quelque nature qu'elle soit, ainsi que les créances sur l'Etat, sont garanties.

L'autorité publique, en vertu d'une loi, est en droit de profiter, dans un but de travaux d'utilité publique, du sous-sol de n'importe quelle propriété immobilière avec l'obligation d'indemniser pour les dommages causés à la surface, aux constructions et aux travaux existants. A défaut d'entente à l'amiable, les indemnités seront fixées par la justice. »

La propriété du sous-sol, en général est laissée au propriétaire de la surface, mais peut être utilisée par l'autorité publique en vertu d'une loi et seulement après une juste indemnité.

Il est donc fait distinction entre le sous-sol minier, propriété de l'Etat, et le sous-sol en général, propriété du propriétaire de la surface.

Malgré tout, on ne pouvait pas prévoir l'opposition que devait rencontrer le principe énoncé dans l'article 19 de la Constitution, lors des discussions parlementaires. Des manifestations avaient lieu dans la rue et accompagnaient le débat à l'intérieur de la Chambre. Le Sénat fut beaucoup plus paisible.

L'opposition était conduite par les représentants de grands propriétaires des terrains pétrolifères, des intermédiaires et des concessionnaires qui tous se trou-

vaient lésés dans leurs intérêts qu'ils voulaient ériger en droits.

Environ 3.000 propriétaires, représentant à eux tous la plus grande richesse du pays, ont défendu leurs prétendus droits, par tout moyen et par tout argument.

En raison de l'importance très faible du pétrole lors de l'établissement des législations antérieures, celles-ci avaient laissé les gisements de pétrole à la disposition des propriétaires de la surface. C'est cette faveur accordée antérieurement qu'ils voulaient ériger en droit, lors du vote de l'article 19. Les représentants qualifiés des propriétaires du sous-sol ont fait valoir toute sortes d'arguments, combattus par les arguments des partisans du principe de la nationalisation des gisements miniers.

B. — ARGUMENTS POUR ET CONTRE LA NATIONALISATION DU SOUS-SOL MINIER

Nous allons passer en revue les arguments invoqués de part et d'autres pour voir leur valeur juridique, économique politique, sociale etc.

1^o *Arguments d'ordre juridique.* — Les adversaires de la nationalisation ont soutenu que le droit de propriété est sacré et inviolable et que la nationalisation n'est qu'un dépouillement du droit de propriété. Ils ont qualifié la nationalisation à tour de rôle, de confis-

cation, de spoliation, etc. et s'acharnèrent à démontrer que le droit de propriété était reconnu par les législations antérieures et par l'ancienne Constitution. Ils reprochaient au nouveau système de faire du droit de l'ancien propriétaire un simple droit de jouissance qui, par le fait de la concession, est toujours en danger de disparaître. Dans la concession de la mine par l'Etat, on accorde outre le droit d'exploiter le sous-sol, le droit d'utiliser la surface comme seul moyen pour mettre en valeur le tréfonds. Pour le pétrole c'était encore pire car son exploitation entraîne la destruction totale de la surface, qui n'est plus propre à la culture à cause des infiltrations pétrolifères ; or le résultat serait une expropriation pour cause d'exploitation minière qui n'était point prévue par aucun texte de la Constitution.

On critiquait le principe en général mais c'est surtout autour de l'exception dont les gisements de pétrole étaient l'objet et dont nous avons parlé (1), que la discussion était la plus animée.

Au Parlement, M. Micescou, professeur à la Faculté de droit de Bucarest et bâtonnier de l'ordre des avocats d'Ilfov (Bucarest) fut le plus grand ennemi de la nationalisation. Il créa la formule que « la nationalisation est une monstruosité juridique et morale ». Il soutint la thèse « du droit de propriété sacré et inviolable, entièrement garanti par l'Etat, comme base réelle de

1. Chapitre II, p. 50 .

l'édifice social et constitutionnel ». C'est lui qui accuse la nationalisation de n'être qu'une socialisation, qu'une application des théories socialistes et communistes.

M. Giurcoulescou s'oppose à l'argument de M. Micescou et insiste sur le principe que « la propriété est une fonction sociale ».

On a soutenu à l'appui de la nationalisation que le droit de propriété minière n'étant pas un droit naturel, mais une simple création de la loi, l'Etat comme représentant des intérêts de la nation peut imposer un système de propriété en concordance avec l'utilité sociale et les intérêts généraux. Il peut anéantir ou restreindre les droits qu'il avait accordé antérieurement lorsque les circonstances économiques et sociales le permettaient. La pratique de la législation antérieure ne peut pas être invoquée à l'appui d'un droit qui n'est que sa création.

A la Chambre M. Iorga, grand historien et professeur à l'Université de Bucarest, quoique d'avis que « ce n'est pas la société qui existe pour la propriété mais la propriété et tout autre institution pour la société (1) » se déclare contre la nationalisation du sous-sol minier.

La nationalisation aurait frappé les droits des paysans propriétaires des terrains pétrolifères, ceux-ci ne se rendant pas bien compte de la notion du sol et du sous-sol. Leur enlever leurs droits séculaires sur les puits de pétrole, serait les acheminer vers une adhésion au communisme.

1. *Moniteur officiel*, avril, 1923. Débats, p. 1568.

Le ministre de l'Industrie et du Commerce M. V. Sas-sou en clôturant les discussions soutint comme argument juridique que la mine a constitué toujours une propriété à part (*sui generis*) et qu'elle doit être considérée comme « une propriété à base de fonction sociale ».

On a soutenu également l'inutilité de la réforme en disant que la plupart des terrains miniers appartaient déjà à l'Etat en vertu des lois en vigueur, et pour le pétrole, faisant exception, l'Etat ne saurait s'arroger des droits car il n'en a jamais eu. Nous pouvons nous rendre compte du peu de fondement de cet argument ayant déjà analysé les principes de la loi des mines de 1895 et autres.

Un autre argument invoqué par les ennemis de la nationalisation est tiré de la loi agraire de 1917 qui respectait les dispositions du Code civil, mais c'est de ne pas tenir compte du décret-loi n° 3697 de 1918 que de soutenir cet argument. L'article 2 de ce décret-loi décidait que le sous-sol minier des terrains expropriés (pour les répartir entre les paysans) devient la propriété de l'Etat.

Déjà en 1922, M. Halaceanu (1) disait que « par la solution qui a été donnée à l'expropriation, on a rendu beaucoup plus difficile (par dispositions constitutionnelles) un retour à l'état d'exception créé au profit du pétrole par la loi des mines ».

1. Halaceanu C., *Punerea în valoare a zăcămintelor de petrol de pe proprietatile Statului Buc.*, 1922, p. 9.

En décembre 1925 à une conférence donnée à Paris, M. Cohen avocat au barreau d'Ilfov (1) soutint en défendant la nationalisation que le droit du propriétaire de la surface sur le sous-sol est inexistant. Il se résume à une jouissance de la liberté d'exploiter. La législation ancienne n'a pas reconnu au propriétaire de la surface un droit sur le sous-sol minier, au contraire son droit de propriété était nettement limité par les restrictions du régime minier. La loi de 1895 légifère seulement sur le mode dont l'Etat et les particuliers devaient exploiter les richesses minières. Il rappelle aussi que lors des débats parlementaires M. Dissescou a soutenu que les lois ultérieures de 1904 et 1913 n'ont fait que réglementer les rapports entre les propriétaires de la surface et les concessionnaires.

Le conférencier conclut qu'aucun texte de loi ne reconnaît au propriétaire du sol le droit de propriété sur le sous-sol minier, que ce soit même pétrolifère. Un droit d'exploitation et non de propriété peut être organisé comme le veut l'Etat représentant et mandataire de la nation.

Il nous semble que cette thèse n'est qu'une autre face de la thèse que le droit de propriété minière n'étant pas de droit naturel peut être sujet à des modifications ou restrictions en vue de la jouissance au maximum de la nation, des richesses minières que son sol recèle

1. *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*, janv. mars 1926. *Le régime des mines et du pétrole en Roumanie* (J. Cohen), p. 88.

et dont seulement la nature, les transformations géologiques et le temps sont les créateurs.

2° *Arguments d'ordre économique, technique, financier, national, social, politique, etc. pour et contre la nationalisation du sous-sol minier.* — Comme au point de vue juridique, les adversaires et les protagonistes de la nationalisation ont critiqué et vanté le principe au point de vue économique, technique, financier, national, social, politique. etc. Des mêmes faits, ils ont déduit des arguments diamétralement opposés comme nous allons le voir et en juger.

Les adversaires de la nationalisation reconnaissaient que les mines des terrains particuliers contenant le pétrole, malgré leur étendue restreinte, représentent la plus grande richesse du pays et pour cela même ils disaient qu'on ne pouvait pas en méconnaître leurs droits. Ils ajoutaient que l'Etat, représentant des intérêts généraux, pourrait par une loi spéciale participer aux bénéfices des exploitations sans s'attaquer au droit de propriété et sans établir un système différent de celui en vigueur. Le système qui donna en Roumanie les meilleurs résultats quant à la mise en valeur des richesses pétrolifères ne fut que celui de l'accession. Faire une réforme qui attaquerait à ce principe, dans une époque de crise dans l'exploitation et l'industrie du pétrole, serait ne pas vouloir procéder à une refec-tion de la situation économique désastreuse, issue de la guerre. L'Etat ne pourrait jamais mettre en valeur mieux que les particuliers la richesse minière pétroli-

fère, car dans maintes circonstances il s'est montré mauvais administrateur industriel et commercial et spécialement pour l'exploitation pétrolifère il lui manquait les capitaux nécessaires.

Les protagonistes de la nationalisation du sous-sol minier étayaient justement leurs argumentations sur la grande valeur et l'importance économique prises par le pétrole dans ces dernières années. C'est parce qu'ils se rendaient compte de la valeur des terrains pétrolifères, qu'ils soutenaient la nationalisation.

Le pétrole devint un facteur décisif qui en temps de paix pourrait servir comme moyen de relèvement économique et d'équilibre commercial et en temps de guerre comme facteur décisif pour la défense nationale.

Une politique d'Etat relative au pétrole est absolument nécessaire et s'en désintéresser en le laissant entre les mains des particuliers (souvent étrangers) serait se désintéresser de l'avenir du pays.

Cette politique d'Etat doit se diriger vers un nouveau régime pétrolifère qui corresponde aux nécessités créées par les nouveaux événements économiques et sociaux.

Il ne faut pas oublier que les gisements des substances minérales et de pétrole sont tarissables et que ceci est une raison de plus qui impose une politique rationnelle. Le pétrole, vu le manque de charbon en Roumanie, est le plus important générateur d'énergie. Il doit servir à la consommation intérieure et en même temps à

l'exportation. La constitution d'une réserve pétrolifère est également nécessaire.

Pour des raisons techniques d'exploitation, les adversaires de la nationalisation ont soutenu qu'il faut maintenir l'unité de la propriété de la surface et du sous-sol pétrolifère. Ils sont allés jusqu'à dire qu'une exploitation rationnelle (c'est-à-dire par des sondes éloignées pour le pétrole) n'est pas la meilleure. D'après eux, l'Etat gaspillerait les gisements pétrolifères en employant la méthode rationnelle qui consiste à placer les sondes à 40 mètres d'intervalle, et seule l'initiative privée serait capable de mettre en valeur les richesses pétrolifères. Et si l'Etat faisait l'exploitation par concessionnaires disaient-ils ce ne serait plus la peine de faire une réforme.

Les particuliers savent mieux que l'Etat choisir les techniciens étrangers dont l'exploitation pétrolifère a continuellement besoin. De plus les finances nationales ne pourront jamais suffire aux nécessités de l'exploitation pétrolifère surtout dans la crise financière que l'Etat traverse.

Au point de vue social, la réforme apparaît pour les adversaires de la nationalisation comme une confiscation du sous-sol pétrolifère et qui pourrait avoir pour effet la préparation des esprits en vue d'une adhésion vers les idées bolcheviques, qui guettent les frontières.

Les protagonistes de la nationalisation ont combattu point par point tous les arguments de leurs adversaires. M. Sassou, ministre de l'Industrie et du Commerce,

invoque un argument technique tout à fait contraire à celui de ses adversaires. Il démontre que l'exploitation rationnelle est la meilleure et qu'elle exige la nationalisation.

La répartition du pétrole sous le sol n'a aucun rapport avec le morcellement de la propriété de la surface et rien ne peut prouver que ce morcellement est favorable à l'exploitation.

Les protagonistes de la nationalisation ont soutenu également qu'à l'heure actuelle les techniciens roumains ont des connaissances suffisantes pour faire donner un rendement maximum à l'exploitation. Au contraire ils ont critiqué les exploitations en cours qui se font au détriment de l'économie nationale. Les moyens techniques sont loin d'être ce qu'ils devraient être, et, de plus, les exploitants actuels se désintéressent de la technique moderne pétrolifère, car ils laissent l'eau inonder les couches de pétrole et ne font pas de travaux contre l'écroulement des couches supérieures des terres. Ces exploitants n'ont en vue que leur intérêt immédiat.

Une exploitation prudente, rationnelle et non destructive est absolument nécessaire, vu la grande importance du pétrole et sa quantité limitée.

M. Sasou allègue encore une raison d'Etat : la politique d'Etat en Roumanie doit avoir en vue à la fois l'indépendance économique en temps de paix et la suprématie politique en temps de guerre. La concorde entre les intérêts nationaux et internationaux doit être le but de cette politique. Enfin l'unité natio-

nale exige un régime uniforme pour le pays entier. Il termine ainsi son argumentation :

« Le pétrole pour l'Etat n'est pas uniquement la garantie de son existence, mais de son indépendance, parce que la liberté économique, sans la maîtrise de ce générateur d'énergie, n'est pas possible. »

« Le pétrole pour l'Etat c'est le sang pour l'organisme animal, c'est la dot fondamentale qui donnera à notre pays la possibilité d'accomplir sa mission de progrès (1). »

Nous avons donné tous ces détails pour qu'on puisse se faire une idée de l'atmosphère orageuse qui entourait la discussion et le vote de l'article 19 de la Constitution du 28 mars 1923.

Le principe posé par cet article rompt avec la tradition de la législation antérieure en matière de gisements pétrolifères.

Cette disposition exceptionnelle de la législation antérieure a aidé pendant de longues années tant de richesses à s'éloigner du patrimoine de l'Etat, représentant de la nation.

Et c'est de cette manière qu'une fois pour toutes l'intérêt général a primé l'intérêt particulier.

1. *Moniteur officiel*. Supplément du 13 novembre 1923.

C. — ANALYSE DE L'ARTICLE 19
DE LA CONSTITUTION

Par la simple lecture de l'article 19 de la Constitution on peut constater :

1° a) Que la Constitution distingue entre le sous-sol en général et le sous-sol minier. C'est seulement le sous-sol minier de tout le territoire roumain qui est déclaré propriété d'Etat. C'est faire une erreur que de dire que la Constitution a nationalisé le sous-sol roumain. Elle a nationalisé uniquement le sous-sol minier ;

b) Qu'au principe de la nationalisation font exception les masses de roches communes, les carrières de matériaux de construction et les dépôts de tourbe qui sont déclarés la propriété de la surface. La Constitution fait donc la distinction entre la mine et la carrière. Une exception est admise pour les droits acquis par l'Etat, en vertu des lois antérieures dans l'ancien royaume, ou acquis en succession des droits appartenant aux anciens Etats limitrophes, dans les provinces nouvellement rattachées au royaume ;

2° La Constitution annonça une loi spéciale de mines pour déterminer les règles et les conditions de la mise en valeur du sous-sol minier et fixer la redevance due au propriétaire de la surface. On accorde à ce propriétaire la possibilité dans une mesure restreinte, de par-

ticiper aux bénéfices de l'exploitation des richesses minières enfouies dans son sol.

Ce paragraphe de l'article 19 donna lieu à la Chambre à des discussions contradictoires entre les partisans et les ennemis du principe inscrit au premier paragraphe. Les adversaires de la nationalisation prirent argument de ce que le fait d'accorder cette redevance est l'attestation, la reconnaissance du droit du propriétaire de la surface sur la mine et que la redevance ne représente que le dédommagement de l'expropriation qu'on opère en faveur de l'exploitation de la mine. Cette expropriation n'est pas prévue par la Constitution.

Les partisans de la nationalisation soutinrent que cette redevance n'est pas un dédommagement d'expropriation accordé au propriétaire de la surface comme propriétaire du sous-sol, mais un dédommagement pour la diminution du droit d'exploitation. Ce droit d'exploitation est une faveur accordée par l'Etat au propriétaire de la surface et seulement dans les conditions prévues par la loi, lorsque les intérêts généraux le permettaient. L'Etat avec ses droits sur le sous-sol minier et dans l'intérêt social général, pourrait réglementer comme il juge à propos l'exploitation. Pendant une période de plus de cent ans cette exploitation a été laissée libre par l'Etat aux propriétaires de la surface des terrains contenant des gisements de pétrole.

A la longue, cette liberté semble s'être transformée en droit, mais lorsque l'intérêt général ne permet plus à l'Etat de procéder de la même façon, la liberté est

restreinte. Or la redevance ne représente que le dédommagement de cette liberté restreinte. Nous reviendrons encore sur cette question dans le chapitre suivant ;

3° « Il sera tenu compte des droits acquis tant qu'ils « correspondent à une mise en valeur du sous-sol et suivant les distinctions qui seront faites dans la loi spéciale », dit le paragraphe 3 de l'article 19. La Constitution tient donc compte des droits acquis.

Qu'a voulu entendre la Constitution par droits acquis ?

A la demande de M.I. Predescou au Parlement, lors du vote de l'article 19, l'explication de ce qu'on entend par « droits acquis » dans l'article 19, fut donnée au nom du gouvernement par M. Al. Constantinescou, ministre de l'Agriculture et des Domaines, suivant de près l'exposé des motifs de la Constitution fait par M. Chirculescou.

Trois catégories de droits sont considérées comme « droits acquis ».

a) Les droits du concessionnaire ayant un contrat. Cette reconnaissance des droits acquis par contrat n'est nullement conditionnée : que le concessionnaire exploite ou non, les droits établis par le contrat lui sont reconnus. Mais si la concession a été accordée à perpétuité, elle sera réduite à cinquante ans ;

b) Les droits du propriétaire qui exploite lui-même. Ces droits ne peuvent pas être perpétuels : la durée sera restreinte par la loi spéciale et ne pourra pas être

supérieure à cinquante ans. La reconnaissance de ces droits est conditionnée par une exploitation effective ;

c) Les droits des propriétaires qui, même s'ils n'exploitent pas eux-mêmes, ont des terrains probablement pétrolifères parce que sis dans le voisinage des terrains déjà exploités.

Tout autre est donc le sens des droits acquis dans la Constitution roumaine de 1923. Si le sens n'avait pas été différent de celui du droit commun, l'alinéa concernant les droits acquis aurait anéanti le principe du premier alinéa.

Voici comment M. Chirculescou, rapporteur de la Constitution à la Chambre, explique ce qu'on doit entendre par « droits acquis » (1).

« ... Une précision s'imposait donc. La précision est une impossibilité pour un texte constitutionnel, car le législateur doit juger quels sont les droits acquis au sens du droit commun, qui cadrent avec les vues exprimées au troisième paragraphe, de même que les droits qui ne pourraient pas être considérés comme droits acquis selon le droit commun et qui soient néanmoins considérés comme tels au sens des vues de la Constitution.

« Ces précisions ne pouvant être faites qu'à la suite
« des demandes des intéressés, d'enquêtes sur place, etc.

1. N.D. Chirculescou, *Raportul si cuvântările asupra proiectului de Constituție din 1923*, Buc., 1923.

« par la loi qui donnera satisfaction aux droits des intéressés que le législateur jugera la plus à propos et en accord avec leurs intérêts, on a décidé que dans la Constitution à côté de *Il sera tenu compte des droits acquis* on ajoute *en tant qu'ils correspondent à une mise en valeur du sous-sol et suivant les distinctions qui seront faites dans une loi spéciale*, mots qui prouvent que *droits acquis* ont un autre sens que dans le droit commun et par conséquent d'autres effets aussi. »

Le même, explique le sens des mots ajoutés :

« On considère comme droits acquis, au sens du rapport, le sous-sol pétrolifère de toutes les propriétés acquises jusqu'à la promulgation de la Constitution, en tant qu'il (le sous-sol) est constaté comme tel (pétrolifère) à ce moment-là et non seulement le sous-sol de la parcelle déjà exploitée. »

Il ajoute encore qu'il faut considérer comme pétrolifère : ... « les terrains sis à proximité de ceux mis en exploitation, dans un périmètre que la loi spéciale déterminera, sont considérés comme pétrolifères ».

Sont également considérés comme ayant des droits acquis, selon le rapporteur de la Constitution à la Chambre, les propriétaires qui n'exploitent point parce qu'ils n'ont jamais concédé, mais leurs terrains se trouvent encerclés d'exploitations qui leur prêtent une valeur se rapportant plutôt au sous-sol qu'à la surface.

Entrent dans la catégorie de possesseurs de « droits acquis » ceux qui ont acquis de tels terrains avant la

promulgation de la Constitution et dont les prix payés ont visé le tréfonds plutôt que la surface.

Il en résulte non seulement que la Constitution a respecté les droits existants et même futurs, mais il semble que la réforme est infime pour l'instant ; bien entendu elle prendra de l'importance dans un avenir non trop éloigné.

(Dans un chapitre suivant nous analyserons l'interprétation donnée par la loi des mines aux droits acquis.)

4° L'article 19, § 4 de la Constitution crée deux situations différentes pour les *concessions minières* qui seront respectées pendant la durée pour laquelle elles ont été accordées, mais pour un maximum de cinquante ans et les *exploitations minières existantes* faites par les propriétaires, qui seront respectées seulement pour le temps où ils les exploiteront.

La condition du concessionnaire est meilleure que celle du propriétaire qui exploite lui-même. Le premier ne perd pas ses droits pendant la durée établie par la loi, qu'il exploite ou non la mine, tandis que le second les perd dès qu'il ne continue plus effectivement à exploiter le sous-sol minier.

Le cas échéant il est déchu de ses droits et l'Etat peut concessionner à un tiers le droit de commencer une autre exploitation ou de continuer celle interrompue, bien entendu avec l'obligation d'une redevance envers le propriétaire de la surface ancien exploitant, et celle de l'accepter aussi comme participant au capital de l'entreprise ;

5° L'article 19 de la Constitution interdit les concessions perpétuelles. Celles en cours, sont respectées pour une durée maxima de cinquante ans à partir de la promulgation de la Constitution.

Le principe de la non perpétuité de la concession de la mine existait déjà en Roumanie dans la loi de 1895. Il a été adopté aussi par la loi des mines française de 1919.

C'est à tort que les concessionnaires se sont plaints que la loi leur enlevait leurs droits de concession, car ces droits, d'après la loi de 1895, ne pouvaient leur être accordés que pour soixante-quinze ans et la Constitution les leur laissait encore pour cinquante ans. Peut-être on pouvait soutenir que la Constitution a lésé les droits des concessionnaires qui ont contracté dans l'espace de vingt-cinq ans avant la promulgation de la Constitution mais personne, que ce soit propriétaire ou concessionnaire ne peut se plaindre d'une disposition prise pour l'avenir, lorsque l'intérêt général du pays l'exige.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME JURIDIQUE DES MINES ÉTABLI PAR LA LOI DE 1924

Pour satisfaire au principe établi dans la Constitution de 1923, un projet de loi sur les mines fut élaboré et déposé sur les bureaux de la Chambre et du Sénat, un an plus tard.

Nous avons vu les difficultés que le nouveau principe avait rencontré et les critiques qu'il avait subi. La future loi sur les mines devait non seulement remédier aux maux, mais aussi être à la hauteur d'une loi de laquelle dépendait en grande partie l'avenir des plus importantes industries (métallurgique, du pétrole et du charbon), qui jouent le rôle prépondérant dans l'économie nationale.

Cette loi devait concilier dans les limites des dispositions constitutionnelles, les intérêts de l'Etat comme représentant de la nation et propriétaire légal du sous-sol minier, les intérêts des propriétaires de la surface des terrains qui recèlent les gisements, ceux des concessionnaires déjà en cours d'exploitation, ceux de l'industrie minière et pétrolifère, etc.

Nous analyserons par la suite jusqu'à quel point la

loi sur les mines de 1924 a tenu compte de ces intérêts et ce qu'il y aurait encore à faire.

L'avant-projet de la loi des mines, élaboré peu après la consécration du nouveau principe de la nationalisation par la Constitution, a subi de nombreux changements et modifications qui tendaient à mettre en harmonie autant que possible les intérêts si divers que nous avons énumérés ci-dessus.

L'association des ingénieurs et techniciens de l'industrie minière, les sociétés minières et pétrolifères, à capital étranger, les sociétés à capital national et toutes les institutions intéressées ou visées par l'avant-projet ont pu faire leurs appréciations et leurs remarques.

Il a été tenu compte de toutes ces remarques mais bien entendu en tant qu'elles ne venaient pas en contradiction avec les principes de la loi et ne tendaient pas à changer son économie.

L'avant-projet modifié devint projet et fut porté à la discussion de l'Assemblée législative, où il subit encore quelques modifications avant de devenir la loi sur les mines du 4 juillet 1924.

Cette loi (qu'on peut considérer la plus importante) fait partie avec la loi de commercialisation des biens de l'Etat, la loi des eaux et de l'énergie, d'un complexe de lois économiques, dont la nécessité se fit sentir après la guerre et qui sont à la base de la nouvelle vie économique de la grande Roumanie.

La loi des mines ne contient pas moins de 271 grands

articles groupés en trois parties. Elle peut être considérée comme le Code minier de la Roumanie.

Dans sa première partie sont résolues les questions de propriété minière avant concession, de prospection, d'exploration, de déclaration de propriété minière concessible, de l'institution de la concession des gisements avec les droits qu'elle confère aux bénéficiaires et la nature de ces droits. Dans cette même première partie sont établies également les obligations des bénéficiaires envers l'Etat et envers toutes les personnes avec lesquelles ils se trouvent en rapport en raison de la jouissance de leurs droits.

Enfin c'est toujours dans cette partie que sont résolues les questions touchant à la fin de la concession.

La loi classe les substances minérales et établit un régime spécial pour les gisements laissés à la libre disposition du propriétaire de la surface.

Dans la seconde partie de la loi sont insérées les dispositions spéciales concernant l'octroi de la concession pour chaque catégorie de substances minérales, la durée des concessions et les modes de perception des redevances dues à l'Etat, aux propriétaires de la surface et aux explorateurs (quand ils n'obtiennent pas la concession).

Dans la troisième partie la loi traite la très importante question de la reconnaissance et de la validation des droits acquis.

Comme nous ne pouvons pas donner une trop grande extension à cette étude, nous laisserons de côté, en les

rappelant seulement, les questions touchant directement et uniquement à la question de l'administration des mines et de la législation ouvrière, en limitant notre étude uniquement aux questions suivantes :

a) Le champ d'application de la loi quant aux substances minérales et les divers régimes légaux établis ;

b) La nature juridique de la mine avant la concession, la prospection, l'exploration ;

c) L'exploitation, la situation juridique du concessionnaire et le caractère juridique de l'acte de concession ;

d) La fin de la concession ;

e) La question des droits acquis et leur validation.

SECTION I

Champ d'application de la loi

RÉGIMES LÉGAUX

Les substances minérales qui font l'objet de la nouvelle loi sur les mines sont énumérées dans un tableau détaillé.

En même temps elle arrête trois régimes légaux pour les différentes classes de substances minérales.

Le régime général est celui établi par la Constitution de 1923 et suivant lequel les mines sont la propriété de l'Etat. Il s'applique aux catégories suivantes :

I. Combustibles minéraux : charbon et bitumes (*solide* : substances asphaltéuses naturelles, ozokérite, schistes bitumineux de toute nature ; *liquides* : pétrole

brut avec ses gaz de gisement et ses dérivés naturels ainsi que tout autre bitume liquide; *gazéiformes* : hydrocarbures gazeux qui forment des gisements distincts).

II. Minerais métallifères et autres minerais et roches ainsi que leurs eaux de cémentation contenant : *a*) du platine, de l'or, de l'argent, de l'urane, du radium et les éléments radioactifs en général, du molybdène et leurs éléments connus ; *b*) du plomb, du zinc, du cuivre, du bismuth, de l'antimoine, du nickel, du cobalt, de l'étain, du titane, du sélénium, du tellure, du cadmium, du soufre, du tungstène, du mercure et les métaux qui leur sont apparentés ; *c*) du fer, du manganèse, du chrome.

III. Minerais d'aluminium et en général des silicates alumineux, magnésiens et avec d'autres bases, minéraux fluorifères, minéraux avec du baryum et du strontium.

IV. Graphite et roches graphiteuses.

V. Phosphates en général.

VI. Minéraux avec du thorium et terres rares.

VII. Pierres précieuses et minobles telles que : diamant, émeraude, corindons nobles, bézyl, topaze, grenats, opale noble, tourmalines, agathes, cristal de roche avec ses variétés colorées, succin et autres résines minérales.

VIII. Sels et eaux salées.

IX. Gaz naturels autres que les hydrocarbures gazeux.

Ce sont les substances minérales qui spécialement font l'objet de la loi des mines de 1924.

Ce sont ces substances qui, avant la loi, sous des régimes différents, ont été réunies dans des catégories rationnelles et ont été assujetties au régime spécial que nous allons étudier. La loi dans son premier article déclare que : « Sont et restent propriété de l'Etat, dans tout leur développement, depuis la surface jusqu'à n'importe quelle profondeur, etc. » toutes les substances minérales que nous venons d'énumérer. La loi est précise ; toutes ces richesses sont déclarées propriété de l'Etat.

Il résulte de cet aperçu qu'à la différence de ce qui se passait sous le régime de la loi des mines de 1895, aucune distinction n'est créée par la nouvelle loi quant au régime établi pour le pétrole. Il est soumis comme les autres minéraux et combustibles aux dispositions générales de la loi et en outre aux dispositions spéciales de la classe dont il fait partie.

Un régime spécial est prévu pour *les sources minérales et eaux souterraines minéralisées ou eaux curatives en général, lacs et lagunes minéralisées, boues.*

Pour celles-ci c'est suivant le cas, ou bien le régime de l'autorisation ou bien le régime de la déclaration d'utilité publique.

Sous le régime de l'autorisation, le propriétaire de la surface ou d'autres personnes peuvent faire le captage et l'exploitation sous forme de concession octroyée par le ministre de l'Intérieur pour une période de trente à cinquante ans, n'étant pas assujettie à d'autres obligations.

Sous le régime de déclaration d'utilité publique, l'exploitation sera faite par une société minière roumaine constituée par l'Etat, et au capital de laquelle les propriétaires des surfaces contenues dans le périmètre d'exploitation sont admis à participer pour un apport de 5 % en tout.

Sont déclarées d'utilité publique les sources minérales, etc. « qui présentent un intérêt particulier pour la santé publique et pour l'économie du pays » dit l'article 223 de la loi.

Un troisième régime est encore établi par la loi de 1924 car sont laissées à la disposition du propriétaire de la surface :

1° La tourbe et 2° les masses de roches communes, compactes ou formant des dépôts mouvants (calcaires, gypse, grès, conglomérats, sable, graviers, marnes, argiles et tous matériaux utilisés pour les constructions ou l'ornementation ainsi que pour la fabrication des matériaux industriels connus.

Ces substances peuvent être exploitées soit par le propriétaire lui-même, soit par d'autres personnes mais seulement avec l'autorisation de l'autorité minière lorsque sont accomplies les dispositions de police minière prévues dans les lois et règlements.

Sauf le contrôle de l'Etat s'attachant à l'exploitation économique de telles substances, à la protection de la surface, des installations et des bâtiments, à la sécurité du personnel et des travaux, et à l'assurance des besoins de la construction intérieure, aucune autre obli-

gation ne grève la mise en valeur de ces substances. Le propriétaire ou autres personnes après autorisation peuvent en tirer profit sans être entravées dans leurs travaux. La loi attache au droit d'exploiter les substances minérales laissées à la disposition des propriétaires de la surface, les caractères *réel et immobilier*, c'est-à-dire assimile ce droit à celui conféré par l'acte de concession, lorsqu'il s'agit des substances minérales déclarées propriété de l'Etat, comme nous allons le voir.

L'immixtion et le contrôle de l'Etat a pour but uniquement l'intérêt général du pays et l'intérêt spécial des ouvriers qui pourraient se trouver menacés d'accidents par des travaux malsains ou mal entrepris.

L'énumération détaillée des substances minérales assujetties à la loi n'est pas limitative. Il est prévu que si l'on vient à découvrir l'existence d'une substance qui n'a pas été énumérée, elle sera répartie, par décision du ministre de l'Industrie et du Commerce dans la catégorie de gisements à laquelle elle appartient ou à laquelle elle est assimilable. La décision doit être prise à la suite d'un avis conforme du Conseil supérieur des mines et doit être publiée au *Moniteur officiel*.

Lors de l'établissement de ces trois régimes différents on a eu en vue uniquement la nature des substances minérales sans s'attacher au mode d'exploitation. C'est la même solution que celle donnée par la loi française de 1810, maintenue par la loi de 1919.

SECTION II

A.— NATURE JURIDIQUE DE LA MINE AVANT
LA CONCESSION*Prospection. Exploration*

De tout temps et dans tous les pays, le régime légal de la propriété minière avant la concession a changé suivant les époques. Il ne peut pas exister une continuité dans le régime minier accepté dans un pays, par le fait même que la propriété de la mine n'est pas de droit naturel.

Il appartient en conséquence au législateur d'attribuer cette propriété soit au propriétaire de la surface, soit à l'État, soit à l'inventeur, soit qu'il la laisse à être attribuée par l'autorité d'après les lois spéciales. Nous avons déjà analysé les avantages et les inconvénients des quatre systèmes.

Mais le législateur ne choisira pas l'un d'eux au hasard ; il est le résultat des circonstances économiques et politiques où le pays se trouve et en fonction aussi de l'évolution des principes sociaux. Le régime juridique établi doit être l'expression du complexe des circonstances et être adapté à la forme la plus propice pour répondre aux intérêts économiques généraux du pays.

En Roumanie, en France et en beaucoup d'autres pays la législation a évolué vers le régime suivant lequel

la mine est considérée comme appartenant à tous, comme étant un *res omnium* et qui de ce chef appartiendrait à l'Etat, représentant des intérêts généraux de la nation. Si la loi française de 1919 évite soigneusement de le dire expressément, ne se dégage-t-il pas assez clairement de l'économie de la loi que la mine doit profiter à tous? Qu'est-ce que la participation de l'Etat aux bénéfices de la mine? Qu'est-ce que la participation des ouvriers aux bénéfices de la mine? Qu'est-ce que le nouveau régime de temporanéité de la concession de la mine?

Toutes ces innovations ne sont pas autre chose que l'affirmation, sous une forme déguisée, d'un nouveau régime, du régime vers lequel tendent presque toutes les législations des pays modernes, le régime de la domanialité.

En France, en fin de concession, les mines « reviennent » à l'Etat ; cela ressort du texte même de la loi. Ce n'est qu'affirmer, mais d'une façon détournée qu'elles ont été propriété de l'Etat avant la concession.

La temporanéité a été introduite dans la loi et M. Léon Perrier, lors du vote de la loi au Sénat, a soutenu qu'il fallait « que les mines fassent périodiquement retour à l'Etat, afin que celui-ci, si les idées et les conceptions économiques et sociales viennent à changer, puisse adopter les conditions de l'exploitation aux circonstances nouvelles qui apparaîtront » (1).

1. V. Discours de M. Léon Perrier à la Chambre des députés de Paris. Séance du 4 déc. 1918, *J. O.*, p. 3250.

Si ceux qui conçurent la loi de 1919 prétendaient n'accomplir qu'une réforme limitée de la loi de 1810, sans l'affirmer expressément, par les nouveaux principes introduits, à savoir la participation de l'Etat et des ouvriers aux bénéfices et par la temporanéité, ils aboutirent à ce qu'ils voulaient, c'est-à-dire à la refonte totale de l'ancienne législation en matière de mines. Il est vrai que toutes les dispositions de la loi ne sont prises que pour les concessions à venir, mais cependant sous cette forme un peu déguisée, le grand pas vers la domanialité a été fait.

Or, contrairement à ce qui se passa en France, la loi roumaine ne dissimula rien (d'ailleurs ce n'était pas possible, car le principe était inscrit dans la Constitution) ; elle établit pour le sous-sol minier le *régime de la domanialité*. Toutes les mines sont la propriété de l'Etat, et par conséquent ce dernier a le droit et même l'obligation d'organiser la mise en valeur de ses richesses minières.

Avant d'être découvertes, les richesses minières même existant comme matières physiques, ne sont point un bien au point de vue juridique ; elles ne le deviennent que le jour où elles sont d'abord mises en valeur et ensuite en circulation.

Pour en arriver là il faut exécuter des travaux de recherche.

La loi roumaine divise les travaux de recherche en deux étapes : la prospection et l'exploration. On les analysera successivement.

B. — LA PROSPECTION ET LE DROIT QU'ELLE CONFÈRE
AU BÉNÉFICIAIRE

La prospection est l'ensemble des recherches à la surface d'une zone déterminée, dans le but de déterminer les points où la présence d'un gisement est probable. Elle s'exécute « soit par des études géologiques, soit par « des mensurations physiques basées sur les propriétés « magnétiques, électriques ou sur d'autres constantes « physiques des substances minérales, ainsi que par des « petits travaux exécutés à la surface », ajoute la loi.

Pour procéder à la prospection il est nécessaire d'obtenir un « permis de prospection » accordé par le ministère de l'Industrie et du Commerce pour une durée d'une année avec la possibilité de le renouveler d'année en année.

Ce permis est délivré aux personnes ou entreprises qui justifient de la capacité technique requise pour des recherches de cet ordre et moyennant une taxe annuelle de 1.000 lei.

Cette condition de capacité technique a été introduite pour ne laisser s'engager sur la piste des recherches minières des personnes incompetentes pour l'exploration et donc pour l'exploitation du gisement minier.

Il peut y avoir plusieurs prospecteurs sur le même périmètre car le permis de prospection ne confère pas un privilège au bénéficiaire quant aux recherches. Et plus encore la loi s'empresse d'ajouter : « aucun droit

« lors de l'octroi du droit d'exploration ou d'exploitation ne découle de ce permis ».

Il est donc bien établi qu'au point de vue juridique, le permis de prospection ne confère aucun droit au prospecteur heureux dans ses recherches.

Le permis de prospection donne seulement droit au bénéficiaire, pendant les travaux, de passer à travers toute propriété contenue dans le périmètre de prospection en vue des recherches sans que les propriétaires puissent s'opposer à ces études, considérées comme relevant de l'intérêt général.

La prospection apparaît simplement comme une servitude *sui generis* du fonds dominant (la mine à découvrir) sur le fond servant (le sol).

La loi des mines ne contient aucune disposition spéciale relative au propriétaire du sol, qui lui, aussi comme tout autre particulier, doit obtenir un permis de prospection pour procéder *officiellement* à de pareilles recherches.

Evidemment, sur son propre terrain, le propriétaire peut se livrer à des recherches de n'importe quel genre mais ces recherches n'ont aucun caractère officiel jusqu'à l'obtention du permis de prospection (1).

1. La question a été soulevée au Sénat et le ministre de l'Industrie et du Commerce M. Tancred Constantinescou, a donné l'explication d'où il découle que le propriétaire de la surface peut faire des recherches mais elles n'ont un caractère officiel que lorsqu'il obtient le permis de prospection. La loi étant d'ordre public et le sous-sol minier étant la propriété de l'Etat, admettre la prospection du propriétaire de la surface sans permis serait enlever au propriétaire du sous-sol (l'Etat) le contrôle sur ses biens. Et le projet ne fut pas modifié sur ce point.

Il nous semble que la prospection est une opération peu attrayante, n'aboutissant à aucun résultat pour le prospecteur, car elle ne lui assure aucun droit lors de l'octroi du permis exclusif d'exploration. Il est bien étonnant que lorsqu'on requiert des conditions de capacité technique et une taxe pour l'obtention du permis de prospection il ne soit rien accordé en échange, pas même un espoir ; mais la loi est formelle sur ce point.

La situation du prospecteur n'est guère favorable pour qui que ce soit ; au contraire, elle est nuisible à l'intérêt général qui demande la découverte et la mise en valeur de plus de gisements miniers possibles.

On pourrait objecter (et le ministre de l'Industrie et du Commerce l'a fait) (1) que la prospection est une opération peu coûteuse et trop sommaire pour qu'elle confère un droit futur au bénéficiaire du permis de prospection. Mais alors quel sera le stimulant à cette opération, considérée comme le premier pas vers l'exploitation ?

Et par surcroît aucune indemnité n'est accordée au prospecteur au cas où il n'obtient pas l'exploration.

L'Etat se réserve le droit d'accorder le permis exclusif d'exploration à toute autre personne que le Conseil des Mines juge suffisamment pourvue de moyens techniques et financiers et qui remplit en outre les autres conditions requises par la loi.

1. Débats parlementaires de la loi des mines de 1924.

Le seul droit que la loi accorde au prospecteur est de l'admettre, à chances égales, avec les autres postulants à l'octroi du permis d'exploration. Vraiment ce n'est pas beaucoup.

D'après la loi française, le prospecteur a droit à une indemnité qui représente la récompense du service rendu, mais la prospection n'est pas distincte de l'exploration. Les deux opérations forment un tout dans la loi française.

C.— L'EXPLORATION ET LES DROITS QU'ELLE CONFÈRE AU BÉNÉFICIAIRE

La prospection achevée et un bon résultat obtenu, on procède à l'exploration qui est l'opération ayant pour but de constater effectivement l'existence et le développement d'un gisement exploitable.

Cette opération comporte des travaux miniers plus importants qui consistent en puits ou sondages profonds, en galeries percées sur de grandes étendues aux points choisis en se basant sur des travaux de prospection.

L'Etat en tant que propriétaire du sous-sol minier a le choix absolu de la personne ou de l'entreprise qu'il jugera la plus qualifiée pour la mise en valeur de ce genre de richesses.

Il n'a à tenir compte, ce faisant, que de la capacité technique et financière du demandeur.

Son choix sur la personne de l'explorateur une fois

arrêté, l'Etat accorde un permis exclusif d'exploration.

Ce permis est octroyé par décret royal sur la proposition du ministre de l'Industrie et du Commerce, et sur l'avis conforme du Conseil supérieur des Mines.

Le bénéficiaire du permis d'exploration doit payer pour toute la validité du permis une taxe annuelle de 10.000 lei, au cours du premier mois de chaque année.

La durée du permis exclusif est de trois ans et peut être prolongée d'année en année jusqu'à la fin de la sixième année, sous la condition que le bénéficiaire se soit conformé, par ses travaux, aux obligations de travail établies par l'autorité minière conformément à la loi et au cahier des charges.

Ce délai de trois ans qui peut être prolongé jusqu'à six ans, semble être un peu court et en conséquence insuffisant pour arriver à prouver l'existence et établir l'étendue du gisement minier, surtout lorsqu'il s'agit de terrains difficilement accessibles.

Dans leurs mémoires présentés au gouvernement avant le dépôt du projet à la Chambre, les sociétés à capital national, les sociétés à capital étranger et l'association des techniciens et ingénieurs roumains ont été unanimes à faire remarquer que ce délai d'exploration de trois ans et même de six ans était trop court.

Poussé probablement par le désir de la mise en valeur le plus rapidement possible, de la richesse minière et le considérant comme un stimulant au travail, le gouvernement n'a pas voulu prolonger ce délai.

Un délai si court sera-t-il plus avantageux pour la

mise en valeur du sous-sol minier de l'Etat? Une exploration hâtive est-elle préférable à une plus lente mais plus raisonnable?

L'avenir nous l'apprendra. A notre avis, un délai plus long nous eût semblé préférable en ce qui concerne l'exploration des gisements miniers et surtout pétroliers.

Le permis exclusif d'exploration confère des droits et impose des obligations au bénéficiaire après la mise en possession du périmètre à explorer, par l'autorité minière de la région.

Le permis exclusif donne droit à toutes les opérations d'exploration pendant tout le temps de sa validité, confère un droit d'occupation de la surface nécessaire à ces opérations et en cas de preuve du gisement minier il assure un droit certain à l'obtention ultérieure de la concession d'exploitation, à la condition que l'explorateur satisfasse aux exigences de la loi. En outre, il lui donne un droit à une redevance annuelle sur la production extraite du périmètre exploré par lui.

On a réservé à l'explorateur qui n'a pas obtenu la concession: *a)* un droit de participation jusqu'à concurrence de 30 % du capital social de l'entreprise qui a obtenu la concession et *b)* un droit au remboursement complet des dépenses réellement engagées pour les travaux d'exploration dans le périmètre donné en concession.

L'explorateur a droit en tout cas à la concession d'un périmètre déterminé pour la mise en valeur autour

du point exploré, même s'il ne peut pas répondre aux exigences de la loi. Mais c'est une faveur accordée à titre tout à fait exceptionnel en matière d'exploitation pétrolifère et seulement pendant une durée de dix ans de la promulgation de la loi. Elle a été admise comme stimulant aux travaux de recherches dans une période de transition entre l'ancien et le nouveau régime.

Nous reviendrons sur ces questions au moment où nous parlerons des obligations du concessionnaire envers l'explorateur.

Le droit accordé à l'explorateur en vue des travaux d'exploration doit être considéré comme un droit immobilier qui porte sur le terrain déjà prospecté. Il acquiert ce caractère du moment de l'octroi du permis exclusif d'exploration et le garde jusqu'au moment de la déclaration de la région, minière.

Le droit de l'explorateur s'exerce sur le périmètre visé par le permis, à l'exclusion de toute autre personne. Aucun autre permis ne peut être octroyé pour l'exploration du tout ou d'une partie du périmètre qui a déjà fait l'objet d'un permis antérieur, même s'il s'agit d'une substance différente.

Les recherches et les travaux peuvent être faits sur les terrains des particuliers contenus dans le périmètre à explorer, même sans leur assentiment, mais sous condition bien entendu de les dédommager préalablement, conformément à la loi.

L'explorateur ne peut pas procéder à des travaux de recherches sans avoir réglé les dédommagements avec

les propriétaires de la surface. Faute d'entente à l'amiable, le dédommagement sera établi par la justice.

Le droit du bénéficiaire du permis exclusif d'exploration s'étend uniquement sur la substance minérale pour laquelle le permis a été octroyé.

Par la suite, le droit de l'explorateur, immobilier au début, peut devenir un droit réel immobilier ou simplement droit personnel, suivant que l'explorateur obtient ou non la concession.

Lorsque le résultat de l'exploration est favorable et l'explorateur remplit les conditions requises par la loi, lui, dont le permis exclusif lui réserve le droit à la concession, devient exploitant concessionnaire. Dans ce cas son droit revêt le caractère de droit réel immobilier. Il est déclaré tel par la loi même, ainsi que nous allons le voir.

Il se peut que malgré un résultat favorable de l'exploration, l'explorateur n'obtienne pas la concession de la mine, et que celle-ci soit accordée par l'Etat à une autre personne. En ce cas la loi réserve à l'explorateur le droit à une redevance : son droit immobilier au début change de caractère et devient un droit personnel mobilier.

Les travaux d'exploration peuvent être entrepris par l'Etat lui-même s'il le juge nécessaire.

Quelle est la nature juridique du permis exclusif d'exploration? Ce permis est-il un acte d'autorité ou bien un contrat conclu entre l'Etat en tant que propriétaire?

Le permis est octroyé par décret royal, sur la pro-

position du Ministre de l'Industrie et du Commerce après avis conforme du Conseil supérieur des Mines. Ce permis est provoqué par la demande du sollicitant.

Jusqu'à la loi de 1924 il n'y avait pas de doute sur le point de savoir si c'était un acte d'autorité. Mais comme depuis 1924, le futur explorateur doit signer avant l'octroi du permis exclusif un cahier des charges prévoyant les obligations concernant le commencement et la continuation sans interruption des travaux d'exploration et qui précise spécialement les obligations de travail, la question peut de nouveau se poser.

Le cahier des charges nous apparaît comme un contrat conclus entre l'Etat et le particulier.

La non-exécution des clauses contractuelles entraîne la résiliation du contrat et le retrait du permis exclusif d'exploration.

On serait facilement incliné par conséquent à considérer le permis d'exploration comme un contrat, ce qui à notre avis serait erroné.

Au fond qu'est-ce que le cahier des charges que doit signer le futur explorateur? Est-ce le résultat des conditions librement débattues entre les parties? Non, loin de là. Ce n'est que la copie du cahier des charges type reproduisant les dispositions législatives, réglementaires, et contenant seulement quelques clauses spéciales de minime importance, qui ne peuvent nullement donner une nuance contractuelle au permis exclusif.

Nous en concluons que le permis d'exploration est un acte d'autorité rendu par le pouvoir public pour obtenir

la mise en valeur de la mine à explorer et qui est la propriété de l'Etat.

Le permis exclusif est intransmissible sans l'autorisation du Ministère de l'Industrie et indivisible sous peine de retrait.

Il peut aussi prendre fin : a) par l'expiration du délai pour lequel il a été accordé, ce qui est la fin normale du privilège accordé par le permis ; b) par la renonciation de l'explorateur et c) par le retrait du permis exclusif.

Ce retrait est prononcé par le Conseil supérieur des mines, dans les cas prévus par la loi et après appel de la partie intéressée ; mais il est admis aux intéressés de se pourvoir en recours en Cassation pour tous les cas où un droit serait restreint, lésé ou supprimé. Le retrait du permis par décision du Conseil supérieur des mines se fera après la décision de la Cour de cassation sur le recours de la partie qui se trouve lésée.

C'est une pratique qui met à l'abri de tout soupçon l'impartialité de l'autorité administrative lorsque la plus haute instance judiciaire a à se prononcer.

En résumé : l'exploration est effectuée par une personne ou entreprise choisie par l'Etat, qui octroie à son préféré un permis d'exploration, dont les caractéristiques sont : temporanéité, indivisibilité, exclusivité, intransmissibilité et qui astreint le bénéficiaire à quelques obligations, lui assurant en même temps dans la limite des dispositions légales, le droit d'obtenir par la suite la concession éventuelle.

SECTION III

L'exploitation**A) DÉCLARATION DE LA PROPRIÉTÉ MINIÈRE CONCESSIBLE**

L'exploration une fois effectuée et ayant donné de bons résultats, c'est-à-dire ayant abouti à la preuve irréfutable de la présence du gisement minier, la région explorée est déclarée par une décision « journal » du Conseil des ministres, *propriété minière concessible* ».

Pour éviter que des terrains simplement présumés comme renfermant des gisements miniers fassent l'objet de spéculations, on a introduit par la nouvelle loi, l'obligation de prouver l'existence du gisement minier. C'est une bonne disposition prise de la loi autrichienne de 1854. La déclaration de la propriété minière concessible est un pas en avant vers l'exploitation.

Elle se fait sur la proposition du ministre de l'Industrie et du Commerce, avec l'avis conforme du Conseil supérieur des Mines.

Pour faciliter l'exploitation des hydrocarbures liquides (pétrole) et de leurs gaz et hydrocarbures gazeux, formant des gisements spéciaux, peuvent être déclarées également propriété minière concessible les régions qui se trouvent autour du point exploré, dans une zone déterminée par le Conseil supérieur des Mines et l'Institut géologique de Roumanie.

Peu ent également être déclarées propriété minière concessible en vue de l'exploitation des hydrocarbure^s

liquides, les régions sises dans le voisinage immédiat de celles sur lesquelles des travaux d'extractions sont en cours, si les dits travaux prouvent l'existence et la continuité du gisement, même si ces régions ne sont pas explorées.

Il s'agit donc uniquement des régions suffisamment connues. Elles seules peuvent faire l'objet d'une propriété minière concessible. Cette propriété est un nouveau concept juridique créé par la loi roumaine de 1924, uniquement en vue de la mise en valeur de la richesse minière.

La décision du Conseil des ministres concernant la déclaration de propriété minière concessible, doit déterminer les limites et la superficie de la région déclarée connue, les substances minières qui s'y trouvent et qui peuvent faire l'objet de la concession. En ce qui concerne le pétrole, la décision doit indiquer les périmètres établis, avec leurs superficies. Seront de même déterminés les périmètres qui constituent le groupe à concéder et le groupe formant la réserve de l'Etat, qui ne pourrait être concédé qu'en vertu d'une loi spéciale.

B) L'INSTITUTION DES CONCESSIONS D'EXPLOITATIONS

Pour pouvoir obtenir la concession d'exploitation, tout demandeur doit se conformer aux dispositions générales de la loi et aux dispositions spéciales à chaque catégorie de gisements miniers.

Ces dispositions sont prises pour assurer la meilleure

mise en valeur des richesses minières appartenant à l'Etat, mandataire de la Nation. Mais si l'Etat les met lui-même en valeur, il est, lui aussi, astreint à se conformer aux dispositions légales.

Il n'agit plus comme mandataire de la Nation, mais tout simplement comme un exploitant ordinaire.

D'après la loi française sur les mines, l'Etat peut s'attribuer à lui-même la concession de la mine à perpétuité. C'est ce que ne peut faire l'Etat en Roumanie. Il peut s'octroyer la concession mais dans les mêmes conditions qu'un particulier.

La concession ne peut être accordée, au-delà de l'étendue des régions déclarées propriété minière concessible.

La durée de la concession est établie par rapport à l'étendue du périmètre et en tenant compte des substances minières et des conditions particulières du gisement et de l'exploitation.

Une des conditions requises par la loi lors de l'octroi de l'exploitation d'un périmètre, ou d'une région déclarée propriété minière concessible est la constitution de l'entreprise sous forme de « société anonyme minière roumaine ». Ceci à titre obligatoire.

Si la concession en vue de l'exploitation est octroyée à un explorateur, personne physique et non pas en une entreprise personne morale, on lui accorde en même temps un délai d'une année afin qu'il constitue une société suivant les dispositions de la loi.

Ce genre de sociétés spéciales en vue de l'exploita-

tion du sous-sol minier roumain, est une autre création du législateur de 1924.

Les sociétés anonymes minières roumaines doivent avoir un capital suffisant et un personnel technique doté de l'expérience nécessaire, pour l'exploitation du gisement accordé en concession.

En outre, et c'est là le caractère essentiel de ces sociétés, le capital roumain doit représenter au moins 60 % du capital social. En plus, deux tiers des membres du Conseil d'administration, du Comité de direction et des censeurs, ainsi que le président du Conseil d'administration doivent être citoyens roumains. Les actions sont nominatives et d'une valeur nominale de maximum 500 lei.

Les premières de ces conditions sont imposées afin d'obtenir la meilleure mise en valeur des gisements miniers, propriété de l'Etat, et les dernières afin d'écarter la possibilité de suprématie du capital étranger des grandes sociétés internationales, surtout en matière de pétrole.

Si excessive qu'elle paraisse, cette dernière disposition est légitime. Tout pays indépendant doit se réserver ses richesses et écarter le plus possible l'influence étrangère guidée par des intérêts qu'on ne connaît pas.

Cette tendance vers la nationalisation des entreprises minières s'est fait sentir dans presque tous les pays ; ainsi :

La France a regretté d'avoir accordé par la loi de 1810, la propriété minière à n'importe qui, Français

ou étranger. Les ennemis en ont profité et une bonne partie du produit des mines françaises, surtout métalliques, allait alimenter les usines étrangères pour que plus tard pendant la guerre elle retourne sous forme d'obus, comme avec raison a été dit à la chambre des Députés lors de la discussion de la loi des mines de 1919.

Aussi la nouvelle législation française des mines exige que les bénéficiaires des concessions minières soient citoyens français et lorsqu'il s'agit d'une entreprise sous forme de société anonyme, ses actions doivent être nominales en même temps que le président et les deux tiers des membres du Conseil d'administration et l'administrateur délégué, doivent être citoyens français.

L'Angleterre fait également une politique de protection à l'égard de ses richesses et des capitaux nationaux. Ainsi les étrangers et les capitaux étrangers sont écartés de la possession et de l'exploitation des terrains pétrolifères en Angleterre, colonies ou pays de protectorat. L'Etat participe directement à la propriété ou au contrôle des sociétés pétrolifères ; il est interdit aux sociétés de pétrole anglaises d'aliéner leurs propriétés aux sociétés étrangères ou qui sont contrôlées par des étrangers ; il y a des dispositions spéciales qui interdisent également le transfert des actions des sociétés anglaises à d'autres qu'à des sujets ou à des citoyens britanniques ; est considéré comme illégal, et traité en conséquence, le transfert d'une participation ou d'un droit dans une

société qui possède un terrain prétéolifère dans le Royaume Uni si c'est sans le consentement de la Chambre de Commerce.

L'Espagne a adopté elle aussi une politique de défense des entreprises minières et du capital national qui s'explique par le fait que la majorité des entreprises minières espagnoles sont en des mains étrangères.

Et encore les exemples des autres pays sont nombreux ; tous ont leur politique minière dirigée dans le même sens, celui de protéger les intérêts et les capitaux nationaux.

Néanmoins, contrairement à ce que la presse étrangère et spécialement la presse anglaise et américaine, a prétendu, les capitaux étrangers trouveront toujours les portes de la Roumanie grandement ouvertes pour se placer dans l'exploitation des mines et surtout du pétrole roumain ; mais toujours ils se trouveront à côté des capitaux nationaux roumains. On se demande en quoi cette collaboration des deux sortes de capitaux pourrait nuire au capital étranger ! Dans ces conditions était-elle légitime la campagne menée contre la loi roumaine sur les mines, de 1924, par la presse étrangère ? Il nous semble que non, d'autant plus que toutes les mesures sont prises pour l'avenir sans toucher aux droits acquis de ceux qui ont déjà engagé des capitaux dans les entreprises minières en Roumanie.

L'obligation de nationalisation (dans le sens de roumanisation) s'applique uniquement aux sociétés qui veulent exploiter les biens de l'Etat. Elle ne concerne

nullement les sociétés qui se forment en vue d'exploiter les terrains appartenant aux particuliers ; ces dernières sont assujetties au droit commun. Pour l'exploitation des terrains particuliers où les droits de l'Etat sont remis de 50 ans, aucune obligation n'est imposée aux entreprises exploitantes.

Peut-être que le pourcentage, de 60 % accordé au capital roumain, est un peu exagéré vu la dépréciation de la monnaie roumaine et la crise financière que le pays traverse. Mais c'est une question qui n'intéresse guère l'étranger et qui se resoudra à l'intérieur du pays.

Le grand pourcentage de capital roumain pourrait constituer momentanément une entrave à l'essor de l'industrie extractive, mais elle disparaîtra au fur et à mesure que les circonstances deviendront plus favorables. Pour l'instant au moins, un pourcentage de 55 % pour le capital roumain, aurait été aussi suffisant.

Revenons à la question de la concession de l'exploitation.

Par la concession minière il ne s'agissait plus d'organiser la propriété de la mine car elle appartient à l'Etat et conformément à la Constitution, elle est inaliénable. Il s'agissait uniquement d'organiser le droit d'exploiter la propriété minière ; cette exploitation devait se faire dans de telles conditions qu'elle n'aboutisse pas à l'aliénation de la mine propriété de l'Etat, et d'autre part, en tenant compte des intérêts déjà en jeu, comme de celui de l'explorateur par exemple.

La loi prévoit 3 formes de concessions minières qui peuvent être accordées par l'Etat :

- a) Sur la base d'une redevance envers l'Etat ;
- b) Sous la forme d'une association entre l'Etat et l'entreprise concessionnaire.
- c) Sous la forme d'une combinaison des deux systèmes précités.

a) *Sur la base d'une redevance envers l'Etat.* — Celui-ci perçoit la redevance sur le produit de l'extraction, sauf au cas où la substance minérale doit subir quelques opérations de concentration avant d'être livrée au commerce ou aux usines. Dans ce dernier cas le prélèvement se fait sur le produit concentré.

La concession sous cette forme, nous semble moins risquée pour l'Etat, que celles faites sous les autres formes. Aussi c'est actuellement le système le plus usité jusqu'au moment où l'Etat s'organisera afin de pouvoir participer à l'exploitation sous une des deux autres formes prévues par la loi.

b) *Sous la forme d'une association entre l'Etat et l'entreprise concessionnaire.* — Cette association peut être constituée seulement en vue de l'exploitation ou également en vue de l'exploitation et des opérations industrielles et commerciales consécutives et annexes à l'exploitation. L'Etat a droit à une participation progressive sur les bénéfices conformément à la loi et proportionnellement à son apport.

c) La loi prévoit également un système mixte d'exploitation sous la forme d'une combinaison des deux sys-

tèmes précités, lorsque l'Etat prélève une partie de la redevance en nature ou en numéraire et une autre partie en titres de l'entreprise concessionnaire.

Sous n'importe laquelle de ces trois formes, la concession ne confère pas des droits de propriété sur la mine ; elle ne confère qu'une jouissance limitée (dont nous analyserons l'étendue) et subordonnée à des obligations non seulement envers l'Etat, mais encore envers le propriétaire de la surface, de l'explorateur etc...

Quelle différence il y a entre cette nouvelle concession de la loi de 1924 et celle de la loi de 1895, suivant laquelle le bénéficiaire, une fois la concession obtenue, avait toute liberté, sous la simple obligation d'une redevance envers le propriétaire de la surface et envers l'explorateur ! Quelle différence il y a encore entre cette concession et celle de la loi française de 1810, suivant laquelle le bénéficiaire devenait à perpétuité propriétaire de la mine, et encore à titre gratuit.

La nouvelle concession est apparentée en quelque sorte à la concession de la loi française de 1919.

D'après cette dernière loi, la concession n'apparaît plus uniquement comme le résultat d'un acte d'autorité, acte unilatéral émanant du pouvoir public, comme d'après la loi de 1810 et même d'après la loi roumaine de 1895 ; par l'existence d'un cahier des charges la concession est devenue en partie contractuelle ; nous disons « en partie » contractuelle, car le cahier des charges n'est pas librement débattu, il n'est que la copie d'un cahier des charges type, auquel s'ajoutent quelques

clauses spéciales relatives à chaque espèce de concession et qui seules impriment une sorte de caractère contractuel à l'acte de concession. Dans la loi roumaine de mines de 1924, l'acte de concession nous apparaît-il comme un acte unilatéral, acte d'autorité de la part de l'Etat conférant au concessionnaire une situation réglée par la loi ou comme un acte contractuel, comme une convention synallagmatique entre l'Etat et le concessionnaire?

Ce qui est certain c'est que la concession de la propriété minière concessible ne ressemble plus à l'ancienne concession dont elle n'en garde que le nom. C'est à distinguer :

Lorsque la concession est accordée sous forme redevancière, l'Etat participe aux bénéfices de l'exploitation. Il ne reçoit pas uniquement une somme fixe et invariable comme dans les concessions ordinaires ; il reçoit une redevance proportionnelle à la quantité de substance minérale extraite. La redevance représente son droit de propriété dont il a cédé la jouissance à un autre à la suite de l'acte de concession. La non exécution des clauses stipulées dans l'acte de concession, entraîne automatiquement la déchéance des droits accordés par cet acte de concession avec les sanctions qui y sont stipulées pour la non exécution des engagements pris. D'un autre côté l'Etat, pendant la durée de la concession, ne peut rien changer aux clauses insérées dans l'acte de concession et le cahier des charges.

Il y a engagements des deux parties qui entraînent

des droits et des obligations réciproques. L'acte de concession apparaît comme une convention synallagmatique, comme un contrat. Mais comme la plus grande partie des clauses sont imposées par l'Etat, ce contrat apparaît plutôt sous la forme d'un contrat d'adhésion que d'un contrat librement débattue. Mais ce caractère spécial n'enlève pas à l'acte de concession sa nature de contrat.

Lorsque l'exploitation se fait sous une autre des deux formes prévues par la loi, l'Etat est participant à l'exploitation même. La concession apparaît comme un contrat d'association entre l'Etat et les particuliers, en vue de la mise en valeur des gisements miniers qui sont propriété de la nation. L'Etat fait apport du gisement et d'une partie du capital, le concessionnaire de l'autre partie du capital et du travail.

Si l'exploitation par l'Etat n'est pas souhaitable en toute circonstance, il n'est pas moins vrai que parfois des conditions particulièrement favorables peuvent se présenter et alors nous ne voyons pas pourquoi l'Etat, ne pourrait jouir le plus possible de la production minière. Voilà pourquoi l'introduction de la possibilité d'association entre l'Etat et les particuliers, prévue par la loi roumaine ne nous semble nullement nuire à l'industrie minière. Cette forme de concession sera employée lorsque les circonstances seront favorables.

La concession est accordée par décret royal après prononciation du Conseil des ministres, sur la proposition faite par le ministre de l'Industrie. Celle-ci, à son

tour, se fait après avis conforme du Conseil supérieur des Mines, basé sur le rapport de l'Institut géologique Roumain.

Avant que le Conseil des ministres prenne une décision, le demandeur choisi doit accepter et signer le cahier des charges qui prévoit entre autres :

- a) Les obligations générales du concessionnaire ;
- b) La durée de la concession, l'expiration, la renonciation ou le retrait de la concession ;
- c) Les clauses relatives à la répartition des bénéfices, prévues par la loi.
- d) Les conditions particulières de la concession et les diverses clauses conformes à la nature de la concession (art. 50).

Le décret et le cahier des charges doivent être insérés au *Moniteur officiel*.

Cette publication du décret de concession au *Moniteur officiel*, a pour effet la création de la propriété de la mine distincte de la propriété de la surface. C'est seulement à ce moment, par l'institution de la concession qui la délimite, que la mine devient au point de vue juridique, un bien séparé de la surface du terrain qui la recélait.

Avant d'analyser les droits et les obligations du concessionnaire d'après la loi minière de 1924, il ne faut pas oublier que l'octroi de la concession est grevé d'un droit envers l'explorateur qui a fait des travaux de recherches et qui a fait la preuve de l'existence du gisement minier, le tout ayant abouti à la déclaration de la région comme propriété minière concessible.

La loi lui réserve le droit à l'obtention ultérieure de la concession ; c'est un droit certain mais soumis à quelques restrictions car la loi ajoute : « dans les limites et sous les conditions énoncées ci-dessous ». Quelles sont ces limites et ces conditions énoncées par la loi ? Ce sont : la capacité technique et financière et la condition de la constitution d'une société anonyme minière roumaine dans le délai d'une année, du jour de l'octroi de la concession.

Ce système qui réserve à l'explorateur un droit conditionné a été longuement critiqué. Les critiques n'y voient qu'un simple privilège et non pas un droit certain ; la critique porte en même temps sur les conditions de capacité technique et financière et sur l'obligation de la constitution sous forme de société minière roumaine. On a demandé que cette double capacité soit requise plutôt avant l'octroi du permis exclusif d'exploration, mais qu'une fois ce permis obtenu, aucune entrave ne puisse plus arrêter l'explorateur de devenir exploitant. Les critiques craignent beaucoup la pratique administrative et le favoritisme à l'octroi de la concession malgré les innombrables formalités et les avis qui précèdent le décret de concession. L'obligation de la constitution d'une société anonyme minière roumaine, apparaît aux yeux des critiques comme très lourde pour l'explorateur et comme anéantissant par conséquent son droit à l'exploitation.

Ces critiques se sont faites jour avant que le projet devienne loi, mais elles n'ont pas été prises en considé-

ration. Ceux qui ont repoussé ces critiques ont allégué que le Conseil des Mines est un organisme indépendant et que c'est lui qui se prononce pour ou contre l'octroi de la concession après l'examen des conditions requises par la loi, du futur concessionnaire.

Néanmoins, il ne faut pas ignorer que le Conseil des Mines est formé, pour la plupart, des personnes nommées par le Gouvernement et qui fatalement restent sous son influence.

Pour la seconde partie, concernant les inconvénients de l'obligation de constituer une société anonyme minière roumaine, ils ont rappelé simplement que d'après le Code commercial roumain il suffit d'une association de sept personnes, pour qu'une société anonyme soit formée légalement.

De plus nous avons connaissance de la disposition exceptionnelle par laquelle est accordée à l'explorateur, pendant dix ans de la promulgation de la loi, une faveur qui consiste en ce qu'il puisse obtenir la concession d'un périmètre d'exploitation, sans se constituer en société anonyme minière roumaine, lorsqu'il s'agit d'une exploitation pétrolifère.

* * *

La nouvelle loi roumaine sur les mines décide que les opérations et les actes faits par l'entreprise exploitante constituent des actes de commerce, donc l'entreprise est commerciale. C'est une solution différente de celle de l'ancienne loi de 1895 sur les mines, qui

considérerait les opérations effectuées par l'exploitant comme actes civils. Le caractère juridique de l'exploitation des mines est donc changé.

SECTION IV

Effets de la concession

A. — LA NATURE JURIDIQUE DE LA MINE APRÈS CONCESSION

Par l'institution de la concession qui l'a délimitée, la propriété de la mine devient distincte de celle de la surface. Le droit de jouissance de cette propriété est attribué à titre temporaire à un concessionnaire choisi par l'Etat et exploitant sous sa surveillance.

Par sa nature, la mine est une propriété immobilière. Mais à partir du moment de l'institution de la concession de la mine, la loi considère cette propriété séparée de la propriété du terrain qui la recelait ; la mine devient donc un bien mobilier, c'est-à-dire est d'avance considérée dans l'état où elle se trouvera après extraction. Sa propriété serait donc une propriété mobilière. Néanmoins la loi roumaine déclare sans aucun détour la mine propriété immobilière.

La loi française de 1919 se garde bien de déclarer la mine après concession, propriété immobilière ; elle décide tout simplement que le droit du concessionnaire sur la mine est un droit immobilier.

Le législateur français évite de faire toute déclaration de laquelle il pourrait résulter un droit de propriété du concessionnaire sur la mine. Si la loi a évité de dire que les concessions des mines confèrent des droits de propriété à leurs bénéficiaires, elle se garde aussi soigneusement de glisser dans le texte des mots qui pourraient le faire croire.

La loi française de 1919, sous le titre d'une réforme restreinte, a changé de fonds en comble les principes de la législation minière française par l'introduction de nouveaux principes. Et tout ce changement s'est opéré très adroitement.

Ainsi la loi ne déclare pas la mine immeuble mais attache uniquement le caractère immobilier au droit du concessionnaire. Son rapporteur au Sénat a soutenu que les concessions étant temporaires, la qualification de droit immobilier s'accorde mieux avec ce caractère de précarité que si on avait considéré la mine comme immeuble.

Cependant pour maintenir au concessionnaire le crédit dont il avait besoin pour la mise en valeur de la mine, la loi laisse à celui-ci tous les avantages de la propriété du gît sans lui reconnaître cette propriété. L'alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi de 1919 dit : « Les concessions des mines à temps constituent des droits immobiliers et sont comme telles susceptibles d'hypothèques. »

La situation juridique du concessionnaire n'est donc nullement définie par la loi française ; mais il est

loisible au concessionnaire d'établir sur la mine pour toute la durée de la concession des hypothèques, des privilèges, des servitudes etc., comme sur toute autre propriété immobilière.

Le droit du concessionnaire qui met en valeur une mine est un droit *sui generis* : Vis-à-vis des tiers il agit comme un vrai propriétaire et juridiquement son droit est réel avec tous les caractères d'un pareil droit car il confère à son titulaire le cas échéant, le droit de suite et le droit de préférence et joue *erga omnes*.

Rien de semblable n'existe dans la loi roumaine de 1924. Le sous-sol minier a été déclaré par la constitution propriété de l'Etat, donc aucune crainte que l'exploitant s'érige en propriétaire de la mine concédée ; la mine est considérée propriété immobilière uniquement en vue de l'exploitation ; elle appartient au concessionnaire pour toute la durée accordée pour l'exploitation.

Le caractère de propriété immobilière entraîne la perpétuité de cette propriété ; mais par deux fois ce caractère de perpétuité se trouve en défaut : d'abord parce que la mine étant de sa nature épuisable sa perpétuité est relative, et en second lieu parce que le droit d'exploitation de la mine, simple droit de jouissance est octroyé pour une période limitée et qui ne saurait dépasser les délais impartis par la loi.

Néanmoins, pour ne pas empiéter sur le crédit de l'exploitant, la loi déclare la mine propriété immobilière.

La première conséquence de sa nature de propriété immobilière est de pouvoir faire l'objet d'hypothèques ou de privilèges. L'article 1750 aliéna 1^{er} du Code civil roumain est assez clair (1).

Cependant la loi a pris soin de dire qu' « il peut être constitué » sur elle (la mine) des hypothèques et des privilèges » ; en voici la raison :

Le caractère de la propriété minière concédée d'après la loi de 1924 est la temporanéité.

Avec le caractère de temporanéité assigné par la loi de 1924, à la propriété minière concédée, qui est propriété immobilière, on aurait pu douter si la mine peut ou non faire l'objet d'une hypothèque ou d'un privilège. Si le caractère de temporanéité de la propriété minière enlève à l'exploitant tout crédit, la possibilité d'hypothèque le lui rétablit en grande partie ; les capitaux peuvent s'y porter en toute sécurité.

Mais les mines ne sont susceptibles d'hypothèque, qu'après la publication du décret de concession, car alors seulement la mine devient une propriété distincte de la surface ; à ce moment là elle naît et existe au point de vue juridique.

Comme le sous-sol minier a été déclaré propriété de l'Etat, l'hypothèque instituée sur la surface qui appartient à un autre propriétaire, ne s'étend nullement

1. L'article 1750 Roumain (2118 français) alinéa 1^{er} est ainsi conçu.

« Sont susceptibles d'hypothèques : les immeubles qui sont dans le commerce avec leurs accessoires réputés immeuble... »

à la mine, qu'elle fût opérée avant ou après la concession de la mine.

Inversement l'hypothèque constituée sur la mine pendant la concession n'a pas d'influence sur la surface qui appartient à un autre propriétaire et de laquelle elle est tout à fait distincte du moment de l'institution de la concession. Egalement l'hypothèque instituée sur la mine pendant la concession est purgée par l'extinction de la concession et revient à son propriétaire — l'Etat — libre de toute charge.

La loi déclare immeuble « les bâtisses, machines, puits, sondes et autres travaux annexes installés à la surface ou souterrains ». D'après le droit commun ils sont considérés comme immeubles par destination. La loi des mines les considère immeubles tout court, donc fait encore une dérogation au droit commun.

« Les appareils, outils et chevaux servant à l'exploitation sont des immeubles par destination », dit la loi. Le Code civil également les considère comme immeuble par destination, mais il emploie la notion plus générique d'animaux au lieu de chevaux ce qui est évidemment plus avantageux.

Les hypothèques instituées sur la mine s'étendent de plein droit à tous les accessoires, immeubles soit par nature soit par destination, que nous avons cités plus haut, et sans distinguer si l'immobilisation s'est opérée avant ou après la constitution de l'hypothèque.

B. — LES DROITS DU CONCESSIONNAIRE

a) *Le caractère juridique du droit du concessionnaire*

La loi déclare que « le droit d'exploiter la mine est un droit réel immobilier ». Pour qu'aucun doute ne se lève sur ce point le législateur roumain n'a pas omis d'assigner au droit du concessionnaire les caractères de réel et immobilier.

Sous le régime juridique de la mine propriété de l'Etat, la situation du concessionnaire aurait été mal définie si le législateur n'avait pas attaché aux droits de celui-ci les caractères réel et immobilier.

On se souvient que la loi de consolidation de 1904, assignait au droit du concessionnaire le caractère réel mais mobilier.

Or le simple droit de jouissance temporaire du concessionnaire est évidemment mobilier. Comme la concession de la mine ne constitue ni un usufruit ni une emphytéose, ni un droit réel quelconque, car elle porte sur une matière (bien) qui par sa nature est consommable, la situation du concessionnaire aurait été mal définie.

Afin qu'il n'y ait pas de confusion, le droit du concessionnaire est déclaré par la loi de 1924, réel et immobilier. On pourrait dire avec raison que le législateur a exagéré en attachant au droit temporaire et de courte durée du concessionnaire, les caractères de réel et immobilier ; mais il a pensé uniquement à l'intérêt géné-

ral de la mise en valeur de la richesse minière propriété de l'Etat.

Le droit de l'exploitant qui met en valeur un gisement minier est donc un droit *sui généréis*.

Le concessionnaire, tout en n'étant qu'un simple exploitant vis-à-vis de l'Etat, apparaît vis-à-vis des tiers comme un vrai propriétaire, car, du caractère réel, découlent les conséquences qui lui sont attachées : droit de préférence et droit de suite.

Pour les concessions de terrains pétrolifères des particuliers, le droit du concessionnaire maintient, par exception, même sous la loi nouvelle, les caractères assignés par la loi de consolidation, c'est-à-dire réel et mobilier, pour le temps que cette loi reste encore en vigueur.

b) *Les droits du concessionnaire quant à l'exploitation.*

La concession, une fois instituée confère à son bénéficiaire le droit d'exploiter et de mettre en valeur les substances minérales qui lui ont été concédées. Son droit ne s'étend que sur ces substances de telle façon que s'il rencontre lors de l'exploitation d'autres substances minérales il doit demander une nouvelle concession, ayant pour objet les nouvelles substances minérales découvertes pendant l'exploitation. Son droit d'exploiter ne s'étend pas non plus aux substances que la loi a laissées à la disposition du propriétaire de la surface, sauf si elles sont utilisées pour l'exploitation de la mine ou

pour ses dépendances immédiates. En cas contraire le propriétaire de la surface a droit à ces substances ou au dédommagement si elles sont employées par l'exploitant pour des industries annexes.

Le droit d'exploiter la mine confère au concessionnaire l'autorisation :

1^o De percer des galeries, de faire des puits, de pratiquer des sondages etc...en vue de l'exploitation des substances minérales pour lesquelles il a obtenu la concession.

2^o D'effectuer des travaux préparatoires, de faire des installations de machines et d'ateliers de tout genre pour l'extraction et la mise en valeur des substances minérales.

3^o De poser des conduites, d'élever des digues, d'établir des canaux, de faire des chemins etc...

4^o De construire toute sorte de bâtiments nécessaires aux travaux miniers ou devant servir d'abri aux ouvriers et au personnel.

Par leur position, les mines se trouveraient dans l'impossibilité d'être mises en valeur ; étant enclavées, l'accès n'en est possible qu'en usant de la surface, soit par un droit de servitude de passage, soit par un droit d'occupation.

Aussi la loi accorde-t-elle à l'explorateur et au concessionnaire le droit d'occuper dans l'intérieur du périmètre octroyé, aussi bien qu'à l'extérieur de ce périmètre, les superficies qui leur sont nécessaires pour l'exécution des travaux se rattachant à l'exploration ou à l'explo-

ta'ion du gisement minier, au transport et à la mise en valeur des substances extraites.

L'affermage, la prise en jouissance obligatoire ou la constitution de servitudes sont les formes de l'occupation pour l'exploration et ne peuvent durer plus longtemps que le permis exclusif lui-même.

Pour l'exploitation s'ajoute encore une forme d'occupation : celle de l'expropriation. Elle sera opérée lorsque les installations sont faites pour une longue durée ou lorsque ces installations rendent le sol impropre à la culture.

La nécessité de ces occupations sera reconnue définitivement par le ministère de l'Industrie et du Commerce après avis du Conseil supérieur des Mines et leurs déclarations seront prononcées par le tribunal compétent.

En fin de concession les superficies expropriées reviennent de droit à l'Etat sans indemnité, avec les installations qui s'y trouvent.

C. — LES OBLIGATIONS DU CONCESSIONNAIRE

L'institution de la concession minière en même temps qu'elle confère des droits, impose au bénéficiaire des obligations non seulement envers l'Etat, mais aussi envers le propriétaire de la surface du terrain, qui recelle la mine, envers l'explorateur lorsqu'il n'a pas obtenu l'octroi de la concession, envers les fonctionnaires et les ouvriers et encore d'autres obligations pour satisfaire aux besoins de l'intérêt général.

La loi a eu à concilier des intérêts divers, voire même

antagonistes, en même temps qu'elle devait avoir en vue l'intérêt général de la nation.

Nous allons analyser toutes les obligations en commençant par les obligations envers l'Etat.

I. — *Obligations envers l'Etat*

Ces obligations sont de deux sortes : envers l'Etat personne publique de droit administratif et envers Etat propriétaire des mines.

Quelque soit la forme légale de propriété minière l'exploitant a envers l'Etat les obligations qui incombent à toute entreprise, à savoir les obligations de payer les impôts.

Comme la mine est déclarée propriété de l'Etat celui-ci se réserve sur les bénéfices un droit qui représente l'équivalent de la jouissance du droit qu'il cède au concessionnaire.

D'après la loi roumaine de 1924 les impôts sur les exploitations des mines se perçoivent sous deux formes : la taxe fixe et l'impôt proportionnel :

a) *La taxe fixe* est annuelle et est réglée d'après l'étendue de la surface du périmètre concédé. Elle est calculée par hectare et frappe la mine elle-même. Qu'il exploite ou non, le concessionnaire a l'obligation de payer cette taxe. (C'est un caractère qui lui est commun avec l'impôt foncier, sans qu'elle soit une contribution proprement dite car elle n'est pas fixée par la loi du budget.)

b) Il n'en est pas de même pour *l'impôt proportionnel* qui est calculé sur la production de l'entreprise. Le concessionnaire a l'obligation de se libérer soit en nature, soit en espèce; cet impôt varie suivant les substances minérales qui font l'objet de l'entreprise; ainsi il est perçu un impôt de 0,25 % du métal pour l'or et le platine et l'impôt monte pour les bitumes liquides jusqu'à 2 % du produit brut.

Ces impôts se justifient par le fait que la mine tire en partie sa valeur du milieu social dont l'Etat est le créateur; le bénéficiaire de l'exploitation, le premier à tirer profit de la mine, doit contribuer aux charges de l'Etat.

c) En cas de concession sous forme de redevance, outre ces deux sortes d'impôts, l'Etat reçoit de la part du concessionnaire une redevance qui représente une quote-part du bénéfice de l'exploitation comme nous allons le voir.

La redevance varie suivant les classes des substances minérales. Elle est perceptible soit en nature soit en espèce, suivant la demande du ministère de l'Industrie et du Commerce. Lorsque la redevance est perçue en nature, la partie qui est due à l'Etat doit être de la même qualité que toute la production.

La quantité extraite par le concessionnaire est contrôlée par le ministère de l'Industrie et du Commerce à l'aide de ses organes. Le prélèvement de la redevance sur la production constatée se fait dans un délai établi

par le cahier des charges lorsqu'il s'agit d'un prélèvement en nature.

La participation à la production se fait d'une façon non seulement proportionnelle mais en même temps progressive pour les bitumes liquides. On arrive ainsi jusqu'à une redevance de 35 % de la production si la moyenne par sonde et par jour, dépasse 150 tonnes de production.

En outre de la taxe fixe, de l'impôt proportionnel et de la redevance, le concessionnaire lors de l'octroi de l'exploitation paye une fois pour toutes, une taxe de 5.000 à 100.000 lei, d'après ce qui est décidé dans le règlement de la concession.

II. — *Obligations envers le propriétaire de la surface*

Ces obligations se traduisent par :

1° La participation du propriétaire au capital social de l'entreprise concessionnaire.

2° Le droit qu'il a à une redevance.

3° Le droit à dommages causés par l'exploitation.

Nous analyserons chacune de ces trois questions.

1° PARTICIPATION AU CAPITAL. — Pour contrebalancer l'effet des dispositions de la nouvelle réforme et comme une contre partie aux restrictions du droit du propriétaire de la surface sur la mine, on lui accorde la faculté de participer aux gains de l'entreprise exploitante par la participation au capital de celle-ci.

L'Etat lors de l'institution de la concession d'explo-

tation attribuée au propriétaire de la surface le droit de participer par un apport jusqu'au maximum de 10 % (1) au capital de l'entreprise concessionnaire.

La raison de cette disposition législative est de donner au propriétaire de la surface la possibilité de jouir des gains de l'entreprise qui exploite les substances minérales se trouvant sous son terrain. Mais ce droit risque d'être illusoire lorsqu'il s'agit des propriétaires qui n'ont pas de capitaux et même il peut être néfaste lorsque l'exploitation n'est pas heureuse dans ses travaux. Le propriétaire de la surface participe ainsi aussi aux pertes éventuelles et qui ne sont pas uniquement théoriques en matière d'exploitation des mines.

L'obligation du concessionnaire consiste uniquement à réserver au propriétaire de la surface une partie — établie par l'Etat — à la souscription au capital social.

S'il y a plusieurs propriétaires dans le même périmètre concédé, la somme pour laquelle ils participeront est répartie entre eux proportionnellement à l'étendue de leurs terrains.

Le droit de participation au capital social est transmis, en tout ou en partie, à l'Etat, au cas où les propriétaires de la surface ne l'exercent pas ou l'exercent partiellement.

2^o DROIT A LA REDEVANCE. — Ce qui est plus certain pour le propriétaire de la surface, c'est l'obligation

1. L'avant projet prévoyait seulement jusqu'à 3 %.

pour le concessionnaire de lui servir une redevance. Mais, c'est une mesure temporaire et qui s'applique seulement à des cas spéciaux ; elle disparaîtra du moment où l'Etat entrera dans la plénitude de ses droits sur tout le sous-sol minier roumain. Nous allons étudier successivement son fondement, sa forme, et son règlement.

a) *Fondement de la redevance tréfoncière.* — Lorsque la mine est reconnue faisant partie de la propriété de la surface, la redevance tréfoncière représente l'équivalent du droit du propriétaire de la surface qui est dépouillé de son droit, en faveur du concessionnaire.

Lorsque la mine est considérée par la loi une *res nullius*, et alors l'Etat peut en disposer en se conformant seulement aux lois en vigueur, ou encore lorsque la mine est attribuée au premier occupant, la redevance tréfoncière représente l'équivalent d'un droit vague, indéfini du propriétaire de la surface sur le tréfonds minéral. C'est une sorte de compensation pour la préférence qu'il avait au droit de jouissance.

Elle représente aussi le dédommagement pour les ennuis, les gênes, les chances de procès, les tracas de toute sorte qui sont inhérents à la situation de superposition des deux propriétés : sol et mine.

Mais lorsque la mine est légalement déclarée propriété de l'Etat (par la Constitution même), quel peut être le fondement juridique d'une redevance tréfoncière ? A notre avis elle n'a aucun fondement juridique et les législations qui déclarent la mine propriété

de l'Etat, qui admettent donc le système domanial, n'ont aucune raison de reconnaître un droit au propriétaire et d'imposer au concessionnaire l'obligation de lui servir une redevance. Si pour l'explorateur le droit à une compensation est légitime et justifié par son effort et ses travaux qui ont fait connaître une richesse nouvelle et qui sans lui serait restée inconnue et improductive, le droit de redevance du propriétaire de la surface ne serait pas justifié, car celui-ci ne fournit ni travail, ni dépense, ni effort.

Néanmoins une solution contraire a été consacrée par le législateur roumain de 1924. Il reconnaît au propriétaire de la surface le droit à une redevance, mais seulement lorsqu'il s'agit des gisements laissés par les lois en vigueur au moment de la promulgation de la Constitution, à la libre et exclusive disposition des propriétaires de la surface.

Cette façon transactionnelle de trancher une question si aiguë n'a pas tardé à constituer le point d'appui des critiques du nouveau système adopté. Nous avons vu déjà (page 93) que de l'obligation de payer la redevance tréfoncière, les adversaires du système de la domanialité tiraient la conclusion de la reconnaissance implicite de la part du législateur, du droit du propriétaire de la surface sur la mine, ce qui n'a pas été du tout l'intention du législateur de 1923 et 1924.

L'explication de cette disposition législative a été donnée par M. Chirculescou au parlement. Il l'a justifiée

et légitimée non pas sur un droit de propriété mais sur une diminution du droit de jouissance.

La redevance doit être considérée comme la compensation du droit de préférence dont le propriétaire de la surface jouissait d'après la loi antérieure des mines de 1895, non quant à la propriété de la mine, mais uniquement quant à l'exploitation.

b) *Forme et règlement de la redevance tréfoncière.* —

La redevance tréfoncière est réglée habituellement sous deux formes différentes : a) sous la forme de redevance proportionnelle basée sur le produit annuel et payable soit en espèce, soit en nature et b) sous la forme de redevance fixe établie une fois pour toutes, d'après l'étendue du périmètre de la concession, par exemple de tant par hectare et payable annuellement.

La loi roumaine, elle-même, établit d'avance pour chaque classe de substances minérales, la redevance que le concessionnaire exploitant a à payer au propriétaire de la surface.

Pour que les abus ne soient pas possibles cette tâche n'est pas laissée à la puissance publique.

La redevance tréfoncière est répartie proportionnellement à la surface de la concession entre les propriétaires qui ont des terrains dans les limites du périmètre ou de la région concédée.

La forme de redevance adoptée est la redevance proportionnelle calculée soit d'après le prix moyen de la vente en cas de concession redevancière, soit du brut au cas d'association entre l'Etat et l'entreprise. Pour

les bitumes liquides, la redevance est proportionnelle et progressive à la production. De même pour les sources minérales et eaux minéralisées souterraines ou curatives en général.

Le règlement de la redevance du propriétaire de la surface est fait par la déduction, établie pour chaque classe de substances minérales, sur la redevance due à l'Etat. Il est fait distinction quant au quantum de la redevance dû au propriétaire, suivant que la concession est faite sous forme de concession redevancière ou sous forme d'association entre l'Etat et l'entreprise exploitante.

De toute façon, au cas de concession sous forme redevancière, l'exploitant n'a pas à faire directement avec le propriétaire de la surface et nous allons le voir, ni avec l'explorateur qui est payé sous la même forme indirecte.

L'Etat dans tous les cas se réserve le droit de payer le propriétaire soit en nature, soit en espèce, même s'il reçoit, lui, la redevance en nature.

3^o DOMMAGE ENCOURU. — Nous avons déjà rappelé que le concessionnaire de même que l'explorateur, pour effectuer leurs travaux, après l'accomplissement des formalités établies par la loi, ont droit d'utiliser et d'occuper une partie ou même la totalité de la surface du terrain qui recèle la mine.

Cette occupation peut se faire sous forme d'affermage, de prise en jouissance obligatoire ou de constitution de servitude pour la durée de l'exploration ou de l'exploitation ; elle peut se faire aussi sous forme d'expro-

priation, en cas d'exploitation, pour les parties à utiliser dans l'intérêt général, même après la fin de la concession (ex : chemin, routes, bâtiments, etc.).

Quelle que soit la forme d'occupation, le propriétaire de la surface doit être dédommagé par le concessionnaire.

Faute d'entente entre les parties, le montant du dédommagement est établi en justice et il ne peut être inférieur au double de la valeur commerciale des biens utilisés. Le concessionnaire a l'obligation de payer le dédommagement avant sa mise en possession. De même il est obligé de payer des dédommagements pour tout autre préjudice causé au propriétaire de quelque nature que ce soit. Faute d'entente le litige se tranche d'après le droit commun. On voit que le propriétaire de la surface est bien vu par la loi, qui le protège et le dédommage de toute perte ou empêchement à la jouissance de la surface du terrain, qu'il encourrerait du chef de l'exploitation.

Les dédommagements cumulent avec la faculté de participer au capital et avec le droit à redevance dont nous avons déjà parlé.

III. — *Obligation du concessionnaire envers l'explorateur*

Ces obligations sont de nature différente de celles envers le propriétaire de la surface. Tandis que ces dernières ont leur fondement uniquement dans une privation de jouissance et dans le dérangement et les

ennuis inhérents à l'exploitation minière, les obligations envers l'explorateur ont leur fondement dans un principe d'équité et de récompense pour le service rendu à la société, en ajoutant une richesse nouvelle et jusqu'alors inconnue. C'est une consolation de n'avoir pas pu obtenir la concession.

Les obligations du concessionnaire envers l'explorateur, en droit minier roumain, se ramènent à deux :

1° L'indemnité des dépenses de recherches;

2° L'indemnité pour le service rendu à la société par sa découverte.

1° L'INDEMNITÉ POUR LES DÉPENSES DE RECHERCHES ET D'EXPLORATION. — Le plus souvent, l'explorateur qui a eu le permis exclusif obtient la concession de l'exploitation ; mais ce n'est pas la règle. Nous avons vu qu'au cas où l'explorateur ne se conforme pas aux dispositions de la loi, l'Etat a le droit d'octroyer la concession à qui bon lui semble, pourvu que le bénéficiaire remplisse les conditions requises par la loi. Dans ce cas, la loi oblige le concessionnaire choisi de dédommager l'explorateur qui a fait des travaux d'exploration dans la région concédée.

Ce dédommagement représente le coût réel de ces travaux et outre ce coût, lui sont dus des intérêts égaux au taux d'escompte de la Banque Nationale majoré de 2 %.

2° L'INDEMNITÉ POUR LE SERVICE RENDU. — Le droit de l'explorateur à l'indemnité, pour le service rendu par

sa découverte et ses travaux, est traduit par une double obligation pour le concessionnaire :

a) *L'obligation d'attribuer une partie du capital à souscrire à l'explorateur.* — Dans tous les cas où la concession est octroyée à un autre qu'à l'explorateur, la loi réserve à l'explorateur concessionnaire un droit de participation aux gains de l'entreprise exploitante, sous forme de participation au capital de celle-ci, jusqu'à une quote de 30 % du capital social. Cette obligation du concessionnaire, correspondante au droit de l'explorateur, trouve son fondement dans un principe d'équité. Celui qui a contribué par ses travaux à la mise à jour d'une richesse jusqu'alors inconnue et qui, par le fait de la non concession de la mine, éprouve la perte d'un gain probable, sinon tout à fait certain, a droit à une indemnité. La participation au capital de l'entreprise concessionnaire le met dans une situation voisine à celle où lui-même aurait obtenu la concession. Il participe aux gains (et bien entendu aux pertes) de l'entreprise, mais dans le cas de simple participation au capital, l'initiative et la direction de l'entreprise ne lui appartiennent plus. A ce point de vue, la situation de l'explorateur non concessionnaire est inférieure à celle de l'explorateur concessionnaire.

Lorsqu'il s'agit des entreprises à de gros capitaux, le droit de participation, avec jusqu'à 30 % du capital, est illusoire ; néanmoins l'explorateur qui n'a pas obtenu la concession, participe dans la limite de ses moyens à l'entreprise exploitante.

Si l'explorateur non concessionnaire n'exerce pas son droit de souscription au capital ou l'exerce partiellement, l'obligation du concessionnaire ne subsiste pas moins. L'Etat, sur l'avis conforme du Conseil supérieur des Mines, décide sur le tout ou sur la partie du droit non exercé.

b) *L'obligation à une redevance.* — En plus des obligations analysées, l'entreprise concessionnaire a encore une obligation, de redevance, envers l'explorateur, même au cas où lui-même est le concessionnaire. On dirait, au premier abord, que c'est un non-sens, mais une fois qu'on connaîtra deux dispositions de détail nous verrons l'explication et la raison. D'abord (et ce n'est que rappeler), l'exploitation ne peut se faire que sous forme de société anonyme minière roumaine, où l'explorateur est en partie avec d'autres actionnaires. La redevance est due à l'explorateur seul, lorsqu'il est une personne physique, donc il réalise un gain en plus. Ce gain représente ses efforts d'exploration qui n'ont pas été faits par ses co-associés à l'entreprise. Même au cas où l'explorateur est une entreprise qui est ou se transforme en société, d'après les dispositions de la loi, la mesure législative quant au droit à la redevance a sa raison d'être. La redevance est perçue à l'aide d'un prélèvement sur la quantité due à l'Etat. Pour l'exploitant concessionnaire, l'obligation envers l'Etat est diminuée de la quantité due comme redevance à l'explorateur.

Dans l'indemnité à l'explorateur, sous forme de redevance, on reconnaît aussi un dédommagement pour

le manque de gain espéré par l'explorateur qui n'obtient pas la concession.

Cette redevance est fixée par la loi et varie comme celle due au propriétaire, suivant les différentes classes de substances minérales.

Elle est donc proportionnelle à la production et progressive, pour les classes de substances pour lesquelles l'Etat perçoit une redevance proportionnelle progressive.

Comme nous avons déjà dit, les redevances dues par l'entreprise concessionnaire, soit à l'explorateur soit au propriétaire de la surface, sont perçues à l'aide d'un prélèvement établi par la loi, pour chaque classe de substances minérales, sur la redevance due à l'Etat.

On aurait l'impression que c'est sur l'Etat que pèsent ces obligations, mais il faut se détromper car celui-ci augmente du quantum de redevances dues au propriétaire de la surface et à l'explorateur, la quote qui lui revienne à lui comme redevance. Au fond c'est sur l'exploitation que pèsent tous ces obligations.

Il existe un texte précis lorsqu'il s'agit des concession sous forme d'association entre l'Etat et l'entreprise. Alors le concessionnaire paye directement et sur le brut, la redevance due au propriétaire de la surface et à l'explorateur.

IV. — *Obligations envers les fonctionnaires
et les ouvriers de l'entreprise minière*

Pour l'amélioration de la vie de ceux qui travaillent et exposent à chaque moment leur vie, dans l'exploitation minière, la loi des mines impose aux entreprises une obligation envers leurs fonctionnaires et leurs ouvriers. Cette obligation consiste dans le prélèvement, sur le bénéfice annuel de l'entreprise, d'une quote-part qui forme un fonds, servant soit pour les installations et les institutions d'intérêt général minier qui profitent aux fonctionnaires et aux ouvriers, soit pour être réparti entre ceux-ci en les faisant profiter directement des bénéfices de l'entreprise.

La disposition est bonne mais capable de créer, même entre les ouvriers miniers, quelques envies car, ceux qui travaillent dans les entreprises riches seront plus favorisés que ceux qui travaillent dans les entreprises pauvres, quoiqu'ils fournissent tous du travail de même qualité. Pour les ouvriers il serait plus équitable, qu'à travail égal, ils aient gain égal. Ce peut être réalisé au moins partiellement par la collaboration de plusieurs entreprises minières de la même région à un fonds commun. La loi n'a, d'ailleurs, pas manqué d'envisager et de donner la possibilité d'une solution en ce sens.

V. — *D'autres obligations du concessionnaire*

Outre les obligations envers l'Etat, le propriétaire de la surface, l'explorateur, et envers les fonctionnaires et ouvriers, la loi établit à la charge du concessionnaire, encore d'autres obligations, parmi lesquelles les principales sont :

a) L'obligation d'approvisionner le pays en produits miniers, dans les limites de la production, pour que les consommateurs d'un pays riche en produits miniers ne se trouvent pas dans une situation inférieure à celle des consommateurs de l'étranger.

b) L'obligation du concessionnaire de livrer à l'Etat toute la production en or et platine contre le prix d'achat mondial.

c) Obligation de prendre des mesures contre les inondations etc.

SECTION V

Fin de la concession

Sous le nouveau régime légal de 1924, la concession peut prendre fin de l'une des manières suivantes : a) par expiration de la durée fixée pour la concession ; b) par renonciation à la concession et c) par déchéance du concessionnaire de ses droits :

A. — EXPIRATION DE LA DURÉE FIXÉE
POUR LA CONCESSION

De même que sous le régime de la loi de 1895, les concessions sont temporaires. Le temps fixé, écoulé, la concession touche normalement à sa fin.

La durée de la concession, fixée à un maximum de cinquante ans par la Constitution, est variable suivant les classes des substances minérales. Elle est arrêtée par le cahier des charges, lors de l'institution de la concession, en tenant compte des circonstances particulières de la région et de l'emplacement de la mine.

D'après la législation française de 1919, cette durée est uniforme pour toutes les concessions de la même nature. Si le système roumain est plus souple, car il laisse à l'autorité minière la possibilité de juger des circonstances, à l'octroi de la concession, il est aussi plus sujet à critique, à cause des abus de favoritisme possibles.

Les inconvénients d'une durée limitée de la concession, critiquée parce qu'elle ne confère pas une stabilité à l'entreprise concessionnaire, sont écartés en partie, par la possibilité de renouvellement continuuel de la concession.

Seulement, les conditions de la concession peuvent changer et le cahier des charges peut en stipuler des nouvelles.

Néanmoins, aucune obligation n'existe pour l'Etat

quant au renouvellement ; s'il ne juge pas dans l'intérêt général de concéder au même exploitant, il peut en procéder lui-même à l'exploitation ou concéder à un tiers.

En fin de concession, la mine y compris tous les travaux en vue de l'exploitation, deviennent la propriété de l'Etat, sans dédommagement et franche de toutes charges ou obligations de quelque nature qu'elles soient,

De la temporanéité de la concession et de l'obligation pour le concessionnaire de laisser les travaux en la propriété de l'Etat, découle la conséquence d'une immixtion de celui-ci à la direction de l'exploitation, dans la période qui précède la fin de la concession. Aussi la loi prévoit que dans les dix ans pour les mines ordinaires et les cinq ans pour les exploitations pétrolifères, qui précèdent la fin de la concession, l'Etat puisse fixer ou approuver les travaux à exécuter et la répartition des dépenses pour ces travaux entre lui et le concessionnaire sortant.

B. — RENONCIATION PAR LE CONCESSIONNAIRE

Faute de texte, la jurisprudence française admet la possibilité de renonciation à une concession. L'exploitant a la faculté d'obtenir la renonciation suivant les mêmes formes que pour l'institution de la concession, c'est-à-dire l'obtention d'une autorisation du Gouvernement. L'obtention de la renonciation est possible en cas d'inexistence d'inscription hypothécaire ou lorsque les créanciers ont donné mainlevée.

La loi française des mines de 1919, article 2 § 7 précise que « les conditions dans lesquelles il peut être renoncé a une concession, avant l'expiration de sa durée », seront déterminées dans le cahier des charges.

Cette possibilité de renonciation à la concession est « une forme tout à fait exorbitante du droit commun » (1). Sans volonté commune et sans intervention de la justice, le contrat peut prendre fin. On a eu en vue plutôt l'intérêt économique général du pays, qui exige que la richesse minière soit exploitée, et que l'exploitant qui se juge inapte de la mettre en valeur, puisse renoncer à la concession, qui ainsi peut être obtenue de l'Etat, par un autre, plus capable.

Contrairement à la pratique française, la jurisprudence administrative belge a toujours refusé au gouvernement un tel pouvoir. Elle s'est basée sur de solides arguments juridiques, mais n'a tenu nullement compte des intérêts économiques.

La loi roumaine par ses dispositions précises semble prendre position entre les deux solutions que nous venons de citer.

Elle admet la renonciation en principe, mais elle la réduit à deux hypothèses seulement :

a) lorsque le concessionnaire prouve qu'il n'existe plus aucun gisement exploitable des substances minérales ayant fait l'objet de la concession ; et

1. M. Jenouvrier, Séance du Sénat le 5 juin 1919 (*J. O.*, p. 879).

b) lors que le gisement concédé ne peut être exploité industriellement.

Les dispositions de la loi roumaine s'éloignent de la pratique française, qui admet la renonciation sans conditions. Dans la loi roumaine, elle n'est admise que lorsqu'il y a impossibilité, dûment constatée, de continuation de l'exploitation, faute d'objet.

Et même alors, avant que la renonciation demandée par le concessionnaire soit admise, le Conseil supérieur des Mines établit le délai et les conditions dans lesquelles le demandeur devra :

a) Exécuter tous les travaux de sûreté prescrits conformément aux lois et règlements en vigueur.

b) Obtenir la radiation de toutes les inscriptions existentes sur la mine (art. 103).

Après l'accomplissement de ces conditions le Conseil supérieur des Mines se prononce sur la demande de renonciation.

Les effets juridiques de la renonciation sont produits seulement du jour de l'insertion au Moniteur officiel. Après cette publication, l'ancien concessionnaire n'a plus aucune des obligations que nous avons analysé, mais il reste responsable envers les intéressés, des pertes causées par ces travaux d'exploitation.

La mine, après l'admission de la renonciation, se trouve dans la même situation juridique qu'avant l'institution de la concession, c'est-à-dire propriété de l'Etat.

Quid pour les travaux exécutés par le concessionnaire. Est-il en droit de demander une indemnité?

La loi est muette sur ce point. La jurisprudence n'a pas encore eu à se prononcer sur un cas de la sorte. A notre avis, il serait équitable que le premier concessionnaire dont la renonciation a été admise et qui s'est conformé aux dispositions de la loi, puisse demander au nouveau concessionnaire une indemnité, qui soit en rapport avec les services que les travaux déjà exécutés rendent au nouveau concessionnaire.

Il doit être trouvé une formule qui s'accorde avec la loi qui est précise sur le point qu'« en fin de concession les mines y compris toutes les dépendances et annexes passent en la propriété de l'Etat sans aucun dédommagement et franchises de toutes charges ou obligations, de quelque nature qu'elles soient » (art. 98 § 1).

La loi ne distingue pas s'il s'agit d'une fin normale ou d'une fin extraordinaire de la concession.

C. — DÉCHÉANCES. RETRAIT

Si, l'expiration du terme est la fin normale de la concession et la renonciation la fin extraordinaire, il existe encore une fin, qui est le résultat d'une peine appliquée comme sanction au concessionnaire, qui n'exécute pas ses obligations.

En tant que peine, elle ne peut pas être appliquée arbitrairement par l'autorité minière ou par le gouvernement; aussi la loi a-t-elle limité les cas où le retrait

de concession peut avoir lieu sans d'autres formalités. Ces cas sont les suivants :

a) Lorsque l'exploitant n'a pas prévenu l'autorité minière qu'il suspendait ou abandonnait le travail minier ou le champ d'extraction. Lorsque l'exploitant se refuse de réparer tous les dommages que l'exploitation de la mine aura causé à la surface, aux bâtisses et installations qui s'y trouvent.

b) Lorsque, sans motifs légitimes et sans entente ou délai accordé par l'autorité minière, l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à porter atteinte aux besoins des consommateurs, de même qu'à la sûreté publique ou à la défense nationale.

c) Lorsque les travaux d'exploitation sont effectués contre les règles de l'art minier, de manière à faire périlcliter la possibilité d'exploitation future des substances minérales.

d) Lorsque l'exploitant, avec une franche mauvaise volonté, ne satisfait pas aux prescriptions relatives aux mesures de sûreté du personnel, et de conservation du gisement.

e) En cas d'abandon de la mine par cessation de toute activité sans autorisation du ministère, pendant un an après sommation faite (art. 107).

Mais en plus, le cahier des charges s'occupe du retrait de concession, de façon que la déchéance se présente sous la forme d'une peine normale qui intervient toutes les fois, que le concessionnaire contrevient aux dispositions contractuelles.

Le retrait de la concession décidé par le Conseil supérieur des Mines est publié au Moniteur officiel. Il est comme nous l'avons déjà rappelé, possible au concessionnaire déchu de se pourvoir en Cassation ; c'est seulement après que la haute instance se prononce que la décision du Conseil supérieur des Mines reste définitive.

Même après le retrait, l'ancien concessionnaire continue à avoir des obligations de dédommagement envers les intéressés des dégâts causés par les travaux d'exploitation ou par les actes d'administration, faits avant l'institution d'une administration par le ministère de l'Industrie.

En cas de retrait, l'Etat peut transmettre la concession à une autre entreprise.

Aucune indemnité n'est prévue par la loi envers l'ancien concessionnaire pour le préjudice que le retrait pourrait lui causer, pour la simple raison que celui-ci est une peine sanctionnant la non exécution par l'exploitant, d'une obligation contractuelle de l'acte de concession.

La même solution était prévue en droit minier français avant 1919. Outre le prix de l'adjudication de la mine après déchéance, aucune indemnité n'était prévue pour le concessionnaire déchu de ses droits. La nouvelle loi de 1919 consacre un principe différent. Comme la mine, après retrait, fait retour à la nation, il a été jugé juste que le ministre puisse accorder au concessionnaire (lorsque la mine représente une valeur considérable) une indemnité qui représente la part qui

lui revient dans la valeur vénale de la mine. Ainsi la loi française enlève en partie à la déchéance, le caractère de peine.

SECTION VI

La question des « droits acquis » dans la nouvelle loi des mines

Une fois le principe de la nationalisation introduit (la mine propriété de la nation, exploitation obligatoire par une entreprise constituée sous forme de société anonyme minière roumaine et l'obligation pour cette entreprise d'employer en grande partie du personnel roumain) une question d'une très grande importance se pose.

La constitution et par suite la loi sur les mines, ont-elles agi brutalement de telle sorte qu'elles aient lésé les droits de particuliers ou des entreprises engagés dans l'industrie minière? Ont-elles dérogé au principe de la non rétroactivité des lois pour imposer des règles nouvelles en défi des règles déjà établies par la législation antérieure et léser de cette façon des droits déjà existants en produisant ainsi des perturbations dans la production et l'industrie minières?

La réponse à cette question a été donnée affirmativement par la presse étrangère qui a beau crier contre la nationalisation et la réforme minière roumaine et par les critiques qui ne voyaient pas d'un bon œil, le grand changement qui devait s'opérer.

Nous sommes d'avis tout à fait contraire, à côté de

tous ceux qui ont envisagé la réforme au point de vue, uniquement objectif.

Non seulement les droits anciens ont été respectés, (droits que toutes les lois ordinaires doivent respecter) mais aussi les simples expectatives, les intérêts présents et même futurs ont été respectés. La loi roumaine sur les mines a donné la plus large interprétation à la notion de « droit acquis », que la constitution avait inséré dans son article 19 § 3.

Nous allons démontrer la véracité de nos affirmations et en même temps, combien les critiques de la loi et les affirmations de la presse étrangère étaient erronées et tendancieuses.

On se rappelle le paragraphe de l'article 19 de la constitution (1) qui concerne les « droits acquis ».

On se rappelle également les explications données au Sénat par le ministre des Domaines et de l'Agriculture (2). Il nous reste à analyser et à expliquer comment la loi des mines de 1924 a résolu la question des « droits acquis » par l'interprétation qu'elle a donnée à cette notion.

La loi définit les droits acquis comme *les droits de toute nature*, qui entrent dans les précisions de la loi et qui sont acquis dans diverses régions de la Roumanie, *avant la promulgation de la Constitution* du 28 mars 1923, de quelque manière que ce soit et par n'importe quel acte ayant *date certaine*.

1. « Il sera tenu compte des droits acquis, en tant qu'ils correspondent à une mise en valeur du sous-sol et suivant les distinctions qui seront faites dans une loi spéciale. »

2. Page 95.

Mais pour que tous ces droits soient considérés par la loi comme acquis, il faut les soumettre à une formalité de reconnaissance et de validation devant une Commission de validation (1) attachée auprès des tribunaux respectifs des régions dont il s'agit. La loi établit les normes et les conditions de la présentation des droits à la validation pour obtenir le caractère de « droits acquis ».

Pour obtenir la validation d'une convention et obtenir la reconnaissance d'un droit, le demandeur doit faire la double preuve ;

a) Que les droits sont acquis en respect des lois, décrets-lois, règlements et toutes autres dispositions de ce genre, qui étaient en vigueur à la date où ils ont été acquis ;

b) Que les droits réclamés ne portent pas préjudice aux droits que l'Etat possède en vertu de la loi du 13 juin 1923, sur la liquidation des biens des sujets étrangers, autrefois ennemis, ainsi que d'autres lois, décrets-lois, règlements, ordonnances, ou en vertu des actes internationaux.

c) Et la loi dans son article 235, § (c) ajoute encore une condition pour la validation des droits : c'est que ces droits... « correspondent à une mise en valeur du sous-sol minier suivant les distinctions énoncées ci-dessous.

1. La Commission de validation est formée par deux magistrats et un ingénieur des mines du service de l'Etat ou d'un délégué du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Qu'est-ce que la loi a entendu par actes ayant « date certaine ». Ce qu'on entend en droit commun, c'est-à-dire la date établie par l'intervention de l'autorité judiciaire ou c'est autre chose ». La loi a-t-elle eu des vues si étroites ou a-t-elle été plus large dans son interprétation?

Si elle avait été si étroite, tous les actes relatifs aux concessions et aux cessions des terrains pétrolifères qui n'étaient pas encore résolus par le ministère, ne pouvaient pas acquérir, dans le sens juridique, une date certaine et elles auraient été écarté de la validation des droits. Comme la mesure de ne pas résoudre ces demandes était prise arbitrairement par le gouvernement, une interprétation très large de la notion de date certaine s'imposait. Et c'est ce que la loi a fait.

La date, à laquelle ont été enregistrées au ministère de l'Industrie les demandes à fin d'approbation, a été considérée comme certaine.

Par sa large interprétation, la loi reconnaît d'innombrables droits qui sont considérés comme acquis de façon qu'à côté des concessions nouvelles, existent une foule de concessions accordées d'après les normes des législations antérieures. Celles-ci sont respectées pour une période maximum de cinquante ans.

La coexistence des deux sortes de concessions se rencontre également en France, à la suite de l'application de la loi de 1919 qui, elle non plus, ne dispose que pour l'avenir, sans toucher aux concessions déjà accordées avant 1919 sous le régime des lois antérieures

qui admettaient la perpétuité et la gratuité de la concession des mines.

C'est ainsi que, par la reconnaissance des droits acquis, la loi a établi un régime de transition entre la pratique ancienne et la nouvelle situation juridique de la propriété et de l'exploitation des gisements miniers.

Il ne faut nullement s'égarer dans des confusions entre la reconnaissance et la validation des droits par la Commission de validation créée par la loi de 1924 et la consolidation des droits du concessionnaire des terrains pétrolifères par la Commission de consolidation créée par la loi de 1904.

La Commission de reconnaissance et de validation des droits solutionne les demandes pour obtenir la reconnaissance des droits entre les demandeurs et l'Etat, tandis que la Commission de consolidation solutionne les rapports entre les concessionnaires et les propriétaires des terrains ou concessionnaires. La Commission de consolidation fonctionnera encore, jusqu'au moment où l'Etat sera maître de tout le sous-sol minier, pour répondre à ses attributions données par la loi de consolidation, encore en vigueur pour les dispositions qui ne sont pas contraires à la nouvelle loi de 1924.

La reconnaissance et la validation des droits devaient être demandées dans un délai d'une année à partir de la date de la promulgation de la loi (4 juillet 1924) (1).

1. Ce délai a été prolongé d'une année, donc expire le 4 juillet 1926

A ce délai d'une année, pour la demande de validation des droits, n'obéissent pas les propriétaires des terrains qui n'étaient ni concédés ni exploités à la date de la promulgation de la Constitution, mais dont les droits peuvent être validés conformément à la loi. Cette validation, les propriétaires doivent la demander seulement lorsqu'ils se décident à procéder à la mise en valeur de leurs terrains.

Sont considérés comme ayants droit acquis et pouvant s'adresser à la Commission de validation pour la reconnaissance et la validation :

1° *L'explorateur* pour la durée pour laquelle son permis lui a été accordé ;

2° *L'exploitant* qui a obtenu également un permis d'exploration pour un périmètre entourant l'exploitation normale, à condition qu'il demande dans un délai d'un an un nouveau permis en se conformant aux dispositions de la loi ;

3° *Le concessionnaire*, qui exploitait, normalement à la promulgation de la Constitution, de même que celui qui n'a pas exploité, à la condition qu'il mette la mine en exploitation normale dans un délai de cinq à dix ans. Si le concessionnaire a arrêté seulement l'exploitation, il est obligé de la reprendre, dans un délai de deux ans de la promulgation de la loi.

De même sont admis, à la validation, les droits d'un concessionnaire sur les terrains qu'il détient et qui malgré qu'ils ne soient en exploitation, sont sis dans la

commune où ce concessionnaire a une exploitation normale;

4° *Le propriétaire* qui exploitait à la promulgation de la Constitution;

5° *Le propriétaire*, après la fin de la concession qu'il avait accordée, peut utiliser encore la mine toute la durée qui reste à passer de l'extinction de la concession, jusqu'à la révolution de trente à cinquante ans de la promulgation de la Constitution suivant les prévisions de la loi pour la classe respective;

6° *Le propriétaire* d'un terrain, non concessionné et non exploité, sis dans une commune sur le territoire de laquelle a existé ou existe une exploitation normale.

Le législateur est allé encore plus loin car il admet à la validation aussi les droits des propriétaires des terrains qui se trouvent dans un rayon de 1.000 mètres d'une exploitation minière, calculé à partir de la dernière installation ou galerie souterraine qui sert à l'extraction. Pour les bitumes, les cas où les droits sont admis à la validation sont encore plus nombreux : ainsi sont admises à faire valoir leurs droits afin d'obtenir le caractère de « droits acquis » :

a) Les concessions minières d'exploitation qui à la promulgation de la Constitution étaient en exploitation normale ; leurs droits seront reconnus et validés dans les conditions et pour la durée pour laquelle elles ont été accordées, sans pouvoir dépasser cinquante ans de la promulgation de la Constitution;

b) Les concessions minières qui n'ont pas été mises

en exploitation jusqu'à la date de la promulgation de la loi des mines, ainsi que les concessions auxquelles l'exploitation était suspendue à cette date, seront admises en principe à la validation si elles remplissent les conditions de preuve, que nous avons vu au point (a) et (b) page 168 (1) ;

c) Les droits des propriétaires des terrains qui exploitaient eux-mêmes à la promulgation de la Constitution le pétrole ou d'autres bitumes, seront également reconnus et validés pour la période maxima de temps prévue par la loi à la classe respective de gisements.

La validation s'étend sur tous les terrains que le propriétaire possède dans la commune où se trouve son exploitation ;

d) Encore la loi reconnaît des droits aux propriétaires de terrains sur lesquels ont existé des exploitations par puits, si elles ont été inscrites dans la région minière ou s'il ne s'est pas écoulé plus de dix ans du moment de la cessation des travaux d'exploitation.

La Commission de validation décide sur les demandes de reconnaissance et validation de droits en première instance. Les déboutés de leurs demandes ont droit à faire appel à la Commission d'appel (2) siégeant à Bucarest.

1. Ces conditions sont contenues dans l'article 235 de la loi de 1924 sur les mines.

2. La Commission d'appel est formée de cinq membres dont trois sont conseillers à la Cour d'appel de Bucarest, un est ingénieur de mines du service de l'Etat désigné par le Conseil supérieur des Mines et le cinquième est un représentant des explorateurs, des exploitants et des propriétaires de la surface, désigné parmi ceux-ci par le Conseil supérieur des Mines.

rest et dont les décisions ne sont susceptibles que de recours en Cassation.

La loi ajoute que « tous les droits qui n'auront pas été validés resteront supprimés ».

Les droits, qui sont déjà consolidés, seront uniquement inscrits dans les livres miniers qui servent à l'élaboration du cadastre minier.

Des droits acquis sont reconnus par la Commission de validation aux propriétaires dont les gisements des terrains d'après les lois en vigueur à la promulgation de la Constitution étaient laissés à la libre et exclusive disposition du propriétaire de la surface. Tel est le cas pour le pétrole et les gaz naturels dans l'ancien royaume et pour les charbons dans certaines régions des territoires annexés.

De l'analyse que nous venons de faire il appert combien le législateur roumain de 1924 a eu des vues larges en ce qui concerne les droits acquis. Il serait bien difficile de trouver une catégorie de ceux qui ayant eu quelques intérêts, même futurs, ont été écartés de la possibilité de valoriser leurs droits devant la Commission de validation ou de transformer leurs simples expectatives dans des droits acquis.

De cette même analyse on peut bien se rendre compte combien étaient erronées et tendancieuses les critiques contre cette loi, surtout en ce qui concerne les droits acquis.

* * *

Avant de finir notre modeste étude nous tenons à rappeler que la nouvelle loi des mines de 1924 a créé pour l'administration minière une autorité souveraine auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce et dénommée « Le Conseil supérieur des Mines ». Il se compose de 17 membres : magistrats et techniciens et a comme principales attributions : *a)* de donner son avis sur l'octroi et le retrait des concessions de même que sur les conditions d'exploitation ; *b)* d'émettre un avis consultatif sur toutes les questions qui lui seraient soumises par le ministre de l'Industrie et du Commerce ; *c)* de rendre un jugement dans les cas prévus par la loi des mines et par les règlements, etc.

Une autre innovation de la loi que nous ne laisserons pas inaperçue est la création des « Livres miniers » tenus par les tribunaux et les autorités minières régionales. Elles servent à la publicité des droits et charges de toutes sortes qui pèsent sur les propriétés minières, car dans ces livres doivent être inscrits tous les actes juridiques de quelque nature qu'ils soient et concernant une propriété minière, toutes les données se référant à la situation topographique et juridique de la mine, à la situation des propriétaires de la surface, à l'exploration, à l'exploitation, aux concessions et à tous les droits et charges annexes, etc.

Les livres miniers seront composés :

a) D'un registre sur lequel seront inscrits tous les éléments demandés par la loi ;

b) Des plans et des actes ;

c) D'un registre sur lequel seront inscrites par ordre d'entrée les différentes demandes d'inscription ou les mentions ;

d) Un registre sur lequel on inscrira par ordre alphabétique les noms des propriétaires de la mine et de ceux de la surface pour faciliter les recherches.

Les inscriptions dans les livres miniers se font en vertu d'une ordonnance judiciaire rendue pour chaque périmètre, terrain ou groupe de terrains.

L'effet de ces inscriptions dans les livres miniers est que la date de l'inscription sur le registre établit l'ordre de priorité entre les droits et les charges de même nature (1).

1. L'inscription dans les livres miniers de la cession des droits d'exploiter remplace en matière de propriété minière la transcription de la vente en matière de propriété immobilière ordinaire. De cette façon ne se pose plus la question de savoir si la cession d'un pareil droit, doit, oui ou non, faire l'objet d'une transcription dans les registres des ventes immobilières des tribunaux. Sous l'empire des lois antérieures il fallait savoir quelle était la nature de la cession du droit d'exploiter une mine et après si cette cession devait, oui ou non, faire l'objet d'une transcription.

Sous la législation antérieure, la cession du droit d'exploiter une mine ne pouvait pas faire l'objet d'une transcription faute de texte précis et vu surtout la nature mobilière de l'opération (on avait en vue les minéraux en l'état où ils se trouvent après extraction, donc meubles).

Mais si on envisage la cession de droits d'exploiter, non comme une vente mais comme une location (car le cessionnaire paye au cédant une somme en redevance, la cession

est faite pour une durée déterminée, l'enlèvement de minéraux s'effectue successivement) la solution est différente. En Roumanie, les contrats de location d'une durée plus longue de trois ans sont soumis à la transcription (art. 722, Code Procédure Civile), donc le cessionnaire sera de toute façon obligé de transcrire son droit quoiqu'il soit un droit mobilier. Il pourra faire valoir son droit à l'encontre des tiers acquéreurs ou des créanciers hypothécaires ultérieurs en date.

En France la cession du droit d'exploiter a été considérée comme une vente mobilière, donc non soumise à la transcription. Un revirement se produit par la décision de la Cour d'Appel de Montpellier intervenue le 23 oct. 1922. Dans cette décision, la cession du droit d'exploiter est considérée comme une vente immobilière, donc soumise à la transcription. La solution de la Cour d'Appel de Montpellier, très pratique est vivement critiquée au point de vue juridique. Voir décision de la Cour d'Appel de Montpellier du 23 oct. 1922 et la note de M. Georges Ripert (*Jurisprudence générale Dalloz Périodique*, 1923, II, 97).

CONCLUSION

La nouvelle loi sur les mines que nous venons d'étudier succinctement, fait partie d'un complexe de lois économiques ayant pour but de donner une orientation nouvelle à la politique économique du pays.

Nous avons vu, au cours de cette étude, les phases successives par lesquelles est passée la législation minière en Roumanie.

Jusqu'à la loi de 1895, le système admis quant à la propriété et à l'exploitation des mines semble être celui de l'accession, à l'exception seule du Code Calimach de 1817 qui consacre la propriété absolue de l'Etat sur les mines. Mais si les textes consacrent en principe le système de l'accession, les restrictions qu'ils apportent, tout de suite, lorsqu'il s'agit de la mise en valeur du tréfonds, rendent ce principe presque illusoire. En effet le Code Caragea de 1819 et les Règlements organiques de 1832 accordent la propriété de la mine au propriétaire de la surface, mais à condition que la mise en valeur soit faite dans un délai imparti, faute de quoi, l'Etat peut procéder lui-même à l'exploitation, ou céder à un tiers le droit d'exploiter.

Le Code civil de 1864 est plus précis et dans son arti-

de 1864 dit que la propriété du dessus emporte celle du dessous, sous la réserve toutefois des modifications prévues par la loi et les règlements des mines.

La loi de 1895, la première qui ait réglementé d'une façon plus ample la propriété minière, quoique promulguée en application du Code civil de 1864, déclare en principe le gisement minier *res nullius* mais semble créer des droits en faveur du propriétaire de la surface. Elle fait un compromis entre le système de droit régalien et celui de l'accession. Mais, de l'économie de la loi, il appert que le législateur incline vers la séparation des deux propriétés : celle de la mine et celle de la surface.

Le système de l'accession n'est consacré nettement par la loi de 1895, que lorsqu'il s'agit de terrains pétrolifères, dont les propriétaires peuvent ou non procéder à leur mise en valeur sans que l'Etat intervienne s'ils n'exploitent pas. Et ce fut une caractéristique de toute la législation jusqu'à la grande loi de 1924, qui fait entrer pour la première fois ce produit dans les dispositions générales concernant les mines.

Par contre, le principe de la domanialité fut introduit par la loi de 1895, pour le territoire de la Dobroudja.

Si on tient compte de ces systèmes divers de propriété minière, de la faiblesse des législations, qui comportaient des exceptions pour quelques produits et de la nouvelle situation où se trouvait la Roumanie après la guerre, par le rattachement de ses provinces, qui

comportaient elles aussi des régimes différents, la nécessité d'une loi d'unification et d'une réglementation d'ensemble des richesses minières, devenait des plus impérieuses.

Mais nous constatons, après la guerre, une nouvelle orientation dans la politique minière des principaux Etats producteurs de pétrole. La nécessité de la nationalisation du sous-sol minier et pétrolifère se fit jour à la suite de l'enseignement qu'on a tiré des événements que nous venons de passer, car la guerre a mis en lumière l'importance décisive des ressources économiques d'un pays.

Ce fut le principe de la nationalisation, que la Constitution roumaine de 1923 a consacré. Les critiques de ceux qui ne l'admettaient pas furent acerbes, mais les arguments des protagonistes de la nationalisation prévalurent, et, cela d'autant plus, que les lois pour la réforme agraire, avaient déjà déclaré le sous-sol minier des terrains expropriés, propriété de l'Etat. La Constitution ne fit que généraliser cette solution et déclara tout le sous-sol minier du pays, propriété de l'Etat.

Mais par cette nationalisation dictée par les besoins impérieux d'une politique minière qui aurait mieux pu correspondre à l'intérêt général, la Constitution de 1923 n'a pas lésé aucun des droits existants ou même intérêts éventuels, de ceux qui avaient déjà engagé leurs capitaux dans les entreprises minières. Dans son

article 19, § 3 la Constitution garantit le respect des droits acquis.

En application du principe inscrit dans la Constitution, une nouvelle loi sur les mines, un véritable code minier, fut promulgué le 4 juillet 1924.

Parmi les caractéristiques de cette loi nous relevons en premier lieu la nouvelle conception de la propriété minière concessible. On ne déclare pas une région, propriété minière concessible que si les travaux préliminaires prévus par la loi — prospection, exploration — ont été effectués et ont donné des résultats certains de l'existence du gisement.

Une fois cette constatation faite, par les divers organes créés spécialement par la loi, les intéressés — explorateur, propriétaires — doivent pour faire valoir leurs droits, accomplir des formalités multiples.

Une autre nouveauté, ou plutôt une conséquence immédiate du principe énoncé par la Constitution, c'est l'obligation pour les entreprises exploitantes déjà existantes et à celle-ci la loi leur accorde un délai de cinquante ans à partir de la promulgation de la Constitution, ou pour celle qui veulent se former en vue d'une exploitation minière, de se constituer sous la forme de société anonyme, dont 55-60 % du capital doit être souscrit par des sujets roumains. Les actions doivent être nominatives et le personnel doit être pour la direction et l'administration aux deux tiers roumain, et aux trois quarts pour le reste du personnel.

En exigeant la formation d'une société anonyme, le législateur a eu en vue la capacité financière et technique que ces sociétés impliquent.

Un organe spécial pour l'application de cette loi fut créé et ce fut le Conseil supérieur des Mines, dont les attributions sont d'ordre administratif et dans quelques cas, juridiques.

Pour la transcription des cessions des droits et pour tous les autres actes concernant les mines, fut créé le Livre minier, tenu au tribunal du district et à l'autorité minière.

Comme nous voyons, le législateur, dans le désir de réglementer d'une façon aussi précise que possible les droits respectifs des intéressés et cela pour éviter tout doute possible quant à leur rapport réciproque, dans le désir de donner au pays une législation minière qui aurait mieux correspondu aux besoins nouveaux et aux conditions d'un meilleur emploi des richesses, n'a pas craint de prendre des mesures qui auraient pu, en d'autres temps, choquer plus qu'elles ne l'ont fait, les principes de liberté et d'individualisme si fortement enracinés dans nos régimes démocratiques.

D'ailleurs, après le premier mouvement de protestation contre la nouvelle législation dont on craignait les effets contraires au but de la loi même, on voit dans le pays une tendance très accentuée vers la constitution de sociétés minières conformes aux dispositions légales, et, c'est là le démenti le plus formel et le plus immédiat des prophéties de tous ceux qui ont lutté

contre la nationalisation, comme anihilante de l'initiative privée, seule capable d'après eux, d'une bonne mise en valeur des entreprises industrielles et commerciales.

Et c'est là peut-être leur faute, de ne pas avoir vu que, si la nouvelle loi limite la liberté individuelle quand il s'agit de l'exploitation des mines, en ce sens que la volonté du propriétaire ne saurait jouer aucun rôle quant aux conditions de concession et de l'exploitation qui sont réglées par l'Etat, l'entreprise d'exploitation une fois constituée, l'Etat n'entrave nullement l'activité des dirigeants qui peuvent donner libre essor à leur esprit d'initiative et faire valoir leurs capacités, aussi longtemps que cette activité s'exerce dans le sens de l'intérêt général du pays.

De plus la critique qu'on a adressé à ce système qui limite la participation du capital étranger, a été exagérée. On a vu que le capital roumain n'entre que dans une proportion de 55 à 60 % du capital social. Il laisse donc au capital étranger, une assez grande possibilité de collaboration.

Certes une réglementation aussi détaillée que celle de la loi de 1924, pourrait prêter par cela même à critique. Il est extrêmement difficile de rester toujours fidèle aux principes et de concilier les dispositions particulières avec l'esprit général dans laquelle la loi a été conçue. Mais, les fruits qu'elle commence déjà à porter et qu'elle portera à l'avenir, compenseront bien ces minimes inconvénients.

Elle a donné au pays un système unitaire et a délimité l'activité des particuliers en raison de l'intérêt général, ce qui est beaucoup.

Les parties faibles de cette loi pourront, par la suite, être modifiées dans le sens des nécessités que l'application pratique révélera, mais, le régime juridique de la propriété minière ne pourra plus subir des changements sans que le pacte fondamental du pays ne soit modifié.

Vu : le Président de la thèse,
RIPERT

Vu : le Doyen,
BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. LAPIÈ

BIBLIOGRAPHIE

- AGUILLON (LOUIS). — Législation des mines en France. Nouvelle édition. Paris, 1903.
- ALEXANDRESCU (D.). — Drept civil Român, t. II. Jassy, 1888.
- ALIMANISTEANU (C.). — Consideratii generale asupra întocmirii legii minelor. Bucarest, 1896.
- Studii asupra legii minelor. Bucarest, 1898.
- Le sous-sol de la Roumanie. Bucarest, 1900.
- Patruzeci de ani în industria petrolului din România. Bucarest, 1906.
- ANACOSTE (G. G.). — Legislatia miniera si petrolifera româna. Ploesti, 1924.
- ANGELESCO (Dr I. N.). — La politique économique de la Grande Roumanie. Buc., 1919.
- Politica economică fată de politica economică impérialista. Buc., 1923.
- AUBRY ET RAU. — Cours de Droit civil français, 5^e édit., t. II. Paris, 1897.
- BERTHÉLEMY (H.). — Droit administratif, 11^e édit. Paris, 1926.
- BIOT (LOUIS-HIPPOLYTE). — De la propriété des mines. Paris, 1875.
- BOSTINESCU SCHIULESTI (Alex). — Essai juridique et critique sur le droit de consolidation en matière de concession pétrolifère dans le droit roumain. Paris, 1912.
- BRATIANU VINTILA. — Petrolul si politia de stat. Bucarest, 1919.

- BRATIANU SI HALACEANU. — Politica de stat în industria petrolului. Bucarest, 1911.
- BUJOREANU (IOAN). — Colectiune de legiurile României, vechi si noi. Bucarest, 1873-1875 (3 volumes).
- CHEVALIER (E.). — De la propriété des mines. Paris, 1876.
- CHIRULESCU (N. D.). — Raportul si cuvântările proiectului de constitutie din, 1923.
- CUQ (ED.). — Les institutions juridiques des Romains. Paris, 1902 (2 volumes).
- COLIN ET CAPITANT. — Cours élémentaire de Droit civil français, 3 vol., t. I. Paris, 1924.
- CRÉNON (H.). — Le régime des mines en Angleterre et la question de la nationalisation des mines. Paris, 1921.
- DALLOZ. — Répertoire de législation, V. Mines n° 421.
- DELAISI (FRANCIS). — Le pétrole, Paris, 1921.
- DISCESCU (C.). — Legea minelor. Bucarest, 1895.
- FRIEDMANN (H.). — Decrete legi privitoare la Industria de mine si petrol. Ploesti, 1920.
- GEORDIADÉ (AL.). — La législation minière. Communication faite au Congrès des ingénieurs et techniciens de l'industrie minière de Roumanie les 4 et 5 juin 1921 à Ploesti. Bucarest, 1921.
- GANE (AL.). — Le régime minier roumain et la nationalisation du sous-sol. Paris, 1924.
- HALACEANU (C.). — Pacea de la Bucuresti si chestia petrolului. Bucarest, 1919.
- Punerea în valoare a zacamentelor de petrol de pe proprietatea statului. Bucarest, 1922.
- Nationalizarea subsolului. Bucarest, 1923.
- IOANITescu (D.). — Anteproect de Constitutie întocmit de cercul de Studii al partidului national liberal cu o expunere de principii. Bucarest, 1921.

ISCU VASILE. — Economia petrolului. Câmprina, 1922.

LEON (D^r N. G.). — Politica miniera în diferite state si raporturile ei cu politica miniera din România. Bucarest, 1915.

LESEUR (PIERRE). — Etude sur la législation minière espagnole. Paris, 1921.

MRAZEC (L.). — L'industrie du pétrole en Roumanie. Les gisements de pétrole. Bucarest, 1912.

MARINESCU (N. G.). — Legea consolidarilor. Desbateri parlamentare, 1924.

— Lege pentru regularea si consolidarea drepturilor de a exploata petrolul si ozochetira pe proprietatile particulare. Bucuresti, 1912.

— Codul Consolidarilor Petrolifere. Bucuresti, 1923.

— Noua lege a consolidarilor petro-liferé din 1913 cu jurisprudenta la zi. Bucarest, 1913.

NACU (C.). — Dreptul Civil Român, t. I. Bucarest, 1901.

PLANIOL (M.). — Traité élémentaire de droit civil français, 10^e édit., t. I. Paris, 1925 avec la collaboration de Georges Ripert.

PUSCARIU (V.). — Observatiuni asupra legii minelor si a punerii ei în aplicare. Bucarest (Ministerul de Industrie si Comert).

PORLIER (L.). — Du fondement de la propriété minière. Bruxelles, 1910, III^e Congrès de la propriété minière.

ROLLAND (LOUIS). — Les nouvelles concessions de mines (loi du 9 septembre 1919). Paris, 1920.

RADULESCU (André) ET MARCULESCU (Eftimie). — Adunare de legi, regulamente si deciziuni privitoare la petrol si mine cu expuneri de motive, desbateri parlamentare si jurisprudente. Bucarest, 1907.

SEULESCU (M.). — Legea minelor. Bucarest, 1895.

STERE (C.). — Nationalizarea industriei de petrol. Bucarest, 1921.

TANASESCU (I.). — Sistemele de organizare a proprietatei miniere si politica miniera in diferite state. Bucarest, 1916.

THEODORESCU (D^r I.). — Statistique minière de la Roumanie pour l'année 1923. Bucarest, 1924.

VARGOLICI (C.). — Theoria proprietarului aparent si legea consolidarilor petrolifere. Bucarest, 1909.

* * *

La Constitution roumaine. Imprimerie de l'Etat. Bucarest 1923.

Débats de la Constitution, 1923.

Legea minelor cu desbaterile parlamentare (Ministerul de Industrie si Comert). Bucarest, 1924.

L'exposé des motifs de la loi des mines. Bucarest, 1924.

Mémoire adressé au ministre de l'Industrie et du Commerce par les sociétés à capital étranger. Bucarest, 1924.

Mémoire adressé au ministre de l'Industrie et du Commerce par les sociétés à capital national. Bucarest, 1924.

Mémoire de l'Association des Ingénieurs et Techniciens de l'industrie minière concernant le projet de la nouvelle loi des mines. Bucarest, 1924.

Annales des mines de Roumanie pour les années 1923 et 1924. Bucarest.

Moniteur du pétrole roumain, pour les années 1923 et 1924. Bucarest.

Journal officiel (français).

Moniteur officiel (roumain), années 1922, 1923, 1924.

Argus, journal quotidien de Bucarest, pour les années 1923 et 1924.

Văitorul, journal quotidien de Bucarest, pour les années 1923-1924.

Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée, janv.-mars 1926. Paris.

Pandectele române, pour les années 1921-1926.

Curierul Judiciar.

Statistique minière de la Roumanie. Min. de l'Ind. et du Com. Bucarest, 1924.

Revue de droit public et de la science politique, 1911 : « La situation juridique des exploitants des mines », par Louis Rolland, p. 731 ; 1923 : « La recherche et l'exploitation des gisements de pétrole », par Louis Rolland, p. 267.

Revue politique et parlementaire, 1910 : La refonte de la législation minière, par Louis Rolland, p. 96 ; 1912 : Les concessions des mines, par Louis Aguillon, p. 425.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
Définition de la mine et de la carrière ; importance des mines ; politique minière ; systèmes de propriété minière ; division du sujet	5
CHAPITRE PREMIER. — Bref aperçu sur la richesse minière roumaine et son importance au point de vue économique, social, politique et national en Roumanie.....	15
CHAPITRE II. — Le régime minier roumain au cours des temps	23
Section I. —.....	25
A. — Pratique minière romaine.....	25
B. — Droit coutumier.....	27
C. — Droit minier roumain du XIX ^e siècle.....	27
D. — Code civil de 1864.....	32
Section II. — Le régime de la loi des mines de 1895....	35
A. — La classification des substances minérales et et des fossiles.....	37
B. — La propriété de la mine avant la concession.	38
C. — La propriété de la mine après la concession et le droit du concessionnaire.....	41
Section III. — Le régime des lois ultérieures à la loi des mines de 1895.....	46
Section IV. — Période de décrets-lois (de transition) (15 août 1916, 28 mars 1923).....	60

<i>Section V.</i> — Le régime minier des provinces roumaines nouvellement rattachées à l'ancien royaume	61
Bessarabie	61
Bucovine	63
Transylvanie	64
CHAPITRE III.	67
<i>Section I.</i> — Critique de la législation antérieure.	
Régimes différents d'après les substances minérales et suivant les provinces. Nécessité d'un régime unitaire.....	67
A. — Régimes différents d'après les substances minérales	67
B. — Régimes différents suivant les provinces.....	72
C. — Nécessité d'un régime unitaire.....	74
<i>Section II.</i> — A. — Le régime juridique minier de la Constitution de 1923 (art. 19).....	76
B. — Arguments pour et contre la nationalisation du sous-sol minier	83
1. Arguments d'ordre juridique.....	83
2. Arguments d'ordre économique, technique, financier, national, social, politique, etc., pour et contre la nationalisation du sous-sol minier..	88
C. — L'analyse de l'article 19 de la Constitution.	93
CHAPITRE IV. — Le régime juridique de la loi des mines de 1924.....	100
<i>Section I.</i> — Champ d'application de la loi. Régimes légaux	103
<i>Section II.</i>	108
A. — Nature juridique de la mine avant concession	108
B. — Prospection et le droit qu'elle confère au bénéficiaire	111

C. — L'exploration et les droits qu'elle confère au bénéficiaire.....	114
<i>Section III. — L'exploitation</i>	121
A. — Déclaration de la propriété minière concessible	121
B. — Institution des concessions d'exploitation....	122
<i>Section IV. — Effets de la concession</i>	135
A. — La nature juridique de la mine après concession.....	135
B. — Les droits du concessionnaire.....	140
a) Le caractère juridique du droit du concessionnaire.....	140
b) Les droits du concessionnaire quant à l'exploitation.....	141
C. — Les obligations du concessionnaire	143
I. Obligations envers l'Etat.....	144
a) La taxe fixe.....	144
b) L'impôt proportionnel.....	145
c) La redevance.....	145
II. Obligations envers le propriétaire de la surface.....	146
1° Participation au capital	146
2° Droit à la redevance	147
a) Fondement de la redevance tréfoncière....	148
b) Forme et règlement de la redevance tréfoncière.....	150
3° Dommage encouru.....	151
III. Obligations du concessionnaire envers l'explorateur	152
1° L'indemnité pour les dépenses de recherches et d'exploration.....	153
2° L'indemnité pour le service rendu	153

a) L'obligation d'attribuer une partie du capital à souscrire à l'explorateur.....	154
b) L'obligation à une redevance	155
IV. Obligations envers les fonctionnaires et les ouvriers de l'entreprise minière	157
V. D'autres obligations du concessionnaire	158
Section V. — Fin de concession	158
A. — Expiration de la durée fixée pour la concession.....	159
B. — Renonciation par le concessionnaire	160
C. — Déchéances. Retrait.....	163
Section VI. — La question des droits acquis dans la nouvelle loi sur les mines	166
CONCLUSION	178
BIBLIOGRAPHIE	186

7146. — Imp. Jouve et Cie, 45, rue Racine, Paris. -- 5-26.
